

Eixo 4. Mudança institucional: descentralização e novas instituições políticas

F3 Normativa, regulación y participación

30 de agosto de 2013

As parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil no Brasil: a formação de uma agenda de mudança institucional e regulatória¹

Partnerships between State and Civil Society in Brazil: the creation of an agenda for institutional and regulatory change

Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo Lopes²

Evânio Antônio de Araujo Júnior³

Aline Gonçalves de Souza⁴

Diogo de Sant'Ana⁵

Resumo: O Brasil tem aliado com êxito desenvolvimento econômico e distribuição de renda. Na contramão do cenário de crise internacional, o país tem sido capaz de superar e contornar as dificuldades, gerando riqueza e, o mais importante, redistribuindo-a. Na busca de dotar a sociedade de condições mais justas de vida e consolidar conquistas sociais, as organizações da sociedade civil (OSCs) têm sido atores fundamentais.

¹O artigo foi elaborado pela equipe da Secretaria-Geral da Presidência da República responsável pelos trabalhos desenvolvidos na construção da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Nossos agradecimentos especiais pela revisão do presente à Bianca dos Santos e Vinícius Januzzi, também integrantes da equipe; e a Ricardo Arreguy Maia, assessor do Ministro da Secretaria-Geral.

² Assessora-Especial do Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República. Atua na agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Governo Federal. Advogada e mestre em Direito das Relações Econômicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC-SP. Integrante voluntária do Board do International Center for Not-for-Profit Law –ICN.

³ Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental atuando na Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República.

⁴ Assessora da Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República. Advogada, foi consultora pela UNESCO em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República no tema do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil durante o ano de 2012.

⁵ Secretário Executivo da Secretaria-Geral da Presidência da República. É doutor em Direito Econômico pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (USP-SP). Foi também *researchfellow* da Universidade de Columbia (NY – USA) e bolsista do Programa *The RiochySasakawa Young LeadersFellowshipFound* (SYLFF).

Novena Conferencia Regional de ISTR

Santiago de Chile 2013

A atuação das OSCs nas diferentes políticas públicas hoje é uma realidade. Seja por meio de ações em parceria com o Estado na descentralização da execução de políticas públicas, seja a partir de agendas próprias, a ação da sociedade civil organizada tem possibilitado mudanças concretas – além da reflexão sobre padrões sociais e o alargamento dos valores democráticos.

A trajetória histórica dessas entidades revela a capacidade de se pensar em tecnologias sociais inovadoras, criando formas alternativas de atuação e de envolvimento do público. A proximidade com a população, as ideias gestadas no bojo da sociedade e a capilaridade e porosidade territorial são características dessa atuação que evidenciam seu caráter diferenciado e privilegiado.

Paralelamente a esse cenário, nos últimos anos uma série de escândalos e notícias veiculadas na mídia, deflagrando delitos e atos de malversação de recursos públicos envolvendo organizações da sociedade civil, vem chamando a atenção do governo e da sociedade como um todo. Esse processo de criminalização das organizações e movimentos sociais vem ocasionando cada vez mais restrições identificadas no histórico recente das parcerias firmadas entre OSCs e o governo federal.

Com intuito de discutir o papel dessas organizações e sua atuação conjunta ao Estado, o presente estudo traça o perfil das parcerias firmadas pelo governo federal com organizações da sociedade civil no período de 2003 a 2011. Para tanto, foram utilizados dados coletados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada das principais bases de dados governamentais, tais como o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconve Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi. Além disso, foram obtidos dados atinentes aos títulos e certificações concedidos pelo governo federal com intuito de delimitar um retrato fidedigno desse campo.

Os dados coletados muniram a atuação de grupo de trabalho solicitado pela sociedade civil organizada e coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, que contou com a participação de outros seis órgãos federais (Casa Civil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Ministério da Justiça, Advocacia-Geral da União e Controladoria-Geral da União), além da participação de 14 organizações nacionais.

Novena Conferencia Regional de ISTR

Santiago de Chile 2013

O trabalho em tela também busca expor o acúmulo alcançado por meio dos debates desenvolvidos durante o funcionamento da instância.

Do final de 2011 ao fim do primeiro semestre de 2012 o grupo produziu uma série de propostas que visam à melhoria do ambiente institucional e regulatório das organizações da sociedade civil, com estratégias para o aperfeiçoamento da relação de contratualização com o Estado. Tornou-se central a discussão sobre a necessidade de criação de um conjunto de normas próprias para regularo fomento e a colaboração, apontando-se claramente a necessidade de inovar na gestão pública por meio de instrumento específico, capaz de simplificar a operacionalização de parcerias entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos e viabilizar a implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, o estudo conclui demonstrando as limitações do sistema vigente e a necessidade premente de um novo arcabouço institucional e regulatório que considere as especificidades das organizações e a realidade presente.

Palavras-chave: organizações da sociedade civil; parcerias Estado-OSCs; financiamento; certificação; fomento e colaboração.

Novena Conferencia Regional de ISTR

Santiago de Chile 2013

Abstract: Brazil has successfully combined economic development and income distribution. On the opposite direction to the international crisis, the country has been able to overcome difficulties, generating wealth and, most importantly, redistributing it. Civil society organizations have been key players in seeking to provide society with fairer conditions of life and consolidate social achievements.

The role of civil society organizations in different public policies is a given reality. Whether decentralizing public policies in partnership with the State or executing their own agendas, those organizations have enabled concrete changes that go beyond the reflection of social standards and democratic values. The historical trajectory of these entities reveals their ability to think of innovative social technologies and create alternative forms of action and public involvement. The proximity to people, ideas generated in the midst of society and territorial porosity are characteristics of their activity that demonstrate its distinctive and privileged character.

Parallel to this scenario, in recent years there were a series of scandals and press publications triggering offenses and also acts of misappropriation of public funds involving civil society organizations, which has drawn the attention of the government and society. This process of criminalization of social movements and organizations is leading to increasing constraints identified in recent history of partnerships with the federal government.

In order to discuss the role of these organizations and their joint efforts to the State, this study traces the profile of federal partnerships with civil society organizations in the period of 2003 to 2011. For this purpose, we used data collected by the Institute of Applied Economic Research, and also major government databases, such as SICONV (Management Transfer Agreements and Contracts System) and the SIAFI (Integrated System of Financial Administration of the Federal Government). In addition, there were obtained data related to titles and certifications granted by federal government with the aim of defining a trusted portrait of this field.

Data collected provided information to the workgroup requested by civil society

Novena Conferencia Regional de ISTR

Santiago de Chile 2013

organizations and coordinated by the General Secretariat of the Presidency, which was attended by six other federal ministries (Chief of Staff, Ministry of Planning, Budget and Management, Ministry of Finance, Ministry of Justice, Attorney General's Office and General Comptroller of the Union), and the participation of 14 national organizations. The article also seeks to expose the accumulation achieved through the discussions developed during the group's activities.

From late 2011 to July 2012 the group produced a series of proposals aiming to develop the institutional and regulatory environment of civil society organizations defining strategies for improving contractual relationship with the State. The central discussion was based in the need to create a set of rules that focus on the promotion and collaboration with non-profit organizations. Also, it was identified the necessity for innovation in public management through a specific instrument for the promotion of organizations and initiatives to regulate partnerships with the State in the execution of public policies. Finally, we conclude the study demonstrating the limitations of the current system and the urgent need for a new institutional and regulatory framework that considers the specificities of the organizations and their present reality.

Key words: civil society organizations; Government-OSCs partnerships; financing; accreditation; promotion and collaboration

O perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil

Recente pesquisa⁶ realizada no Brasil revelou a existência de aproximadamente 291.000 organizações da sociedade civil distribuídas pelo país, atuando em diversas áreas.

A análise dos resultados demonstrou que a vocação das atividades desenvolvidas pelas organizações brasileiras relaciona-se a temas voltados à cidadania, como a defesa de direitos e interesse dos cidadãos, que se destacam com 30,1% do total das áreas de atuação, que incluem saúde, educação, cultura, esportes e outros.

O levantamento das organizações foi realizado pela terceira vez⁷ e baseou-se nos critérios propostos pela Divisão de Estatística das Nações Unidas, em conjunto com a Universidade Johns Hopkins (EUA), quais sejam: (i) privadas, não integrantes do aparelho do Estado; (ii) sem fins lucrativos, ou seja, organizações que não distribuem eventuais excedentes operacionais entre sócios; (iii) institucionalizadas, isto é, com personalidade jurídica própria ou legalmente constituídas; (iv) autoadministradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades; (v) voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, sem nenhum impedimento ou constrangimento legal⁸.

A expressão “organização da sociedade civil” tem sido adotada no país em razão de seu caráter afirmativo, em lugar de “organização não-governamental”. Decorrente de uma construção sociológica, a expressão refere-se, em grande parte, às figuras jurídicas das associações e fundações de direito privado que não possuem finalidade lucrativa.

Os dados revelados pela pesquisa, publicada em dezembro de 2012, demonstram que as organizações estão espalhadas no país segundo a distribuição da população e que empregam 2,1 milhões de trabalhadores formais, o que representa 4,9% dos trabalhadores do

⁶ IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística); IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas) e ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais). *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil (Fasfil)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

⁷ O primeiro levantamento, publicado em 2004, apresenta o perfil relativo das Fundações e Associações sem fins lucrativos no ano de 2002 e o crescimento entre os anos de 1996 e 2002. O segundo, publicado em 2008, apresenta o perfil relativo ao ano de 2005 e as mudanças ocorridas no período de 2002 a 2005. O último, publicado em dezembro de 2012, apresenta o perfil de 2010 e consolida as mudanças ocorridas entre 2006 e 2010.

⁸ United Nations. *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*. New York: United Nations Publication, 2003, 327p.

Novena Conferencia Regional de ISTR

Santiago de Chile 2013

Brasil. Os números são superiores aos das indústrias automotiva, naval, eletroeletrônica, aeroespacial e de máquinas e equipamentos, que juntas contavam no período analisado com cerca de 1,4 milhão de empregos formais⁹.

A presença do voluntariado é marcante em diversas áreas de atuação das organizações e pode ajudar a esclarecer o alto número (72,2%) que está em atividade regular e não possui pessoal ocupado assalariado¹⁰. No âmbito da assistência social, por exemplo, os estados do Rio de Janeiro, Paraíba e Ceará contam com uma média de voluntários por organização em relevantes percentuais de 55,6%, 39,3% e 29,3%, respectivamente¹¹.

A exemplo de outros países, as organizações podem pleitear a concessão de certificações ou títulos que, em geral, são concedidos no Brasil de maneira exclusiva pelo poder público para reconhecimento do relevante trabalho exercido por elas, gozo de benefícios fiscais, acesso a determinadas prerrogativas para realização de sorteios filantrópicos, ou ainda como acesso a recursos públicos.

No âmbito federal, são quatro os principais títulos e qualificações que podem ser concedidos às organizações: Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), Utilidade Pública Federal (UPF) e Organização Social (OS). Cada título ou certificação tem um rito específico para a sua concessão e permite o gozo de benefícios diferenciados. Muitos deles, no entanto, são marcados pelo excesso de formalidade, o que tem gerado discussões sobre a real necessidade desses mecanismos de chancela pública para as organizações.

Em relação às fontes de recursos das organizações, podem se caracterizar como: *próprias*, quando a geração de renda é feita pela entidade, composta por meio das contribuições dos associados, comercialização de mercadorias ou pela remuneração decorrente da prestação de serviços; *privadas*, contemplam as doações e patrocínios feitos por pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou internacionais; e *públicas*, decorre da realização de parcerias ou contratos, recebimento de recursos de forma direta – subvenções, auxílios e

⁹DIEESE CNM/CUT – FEM-CUT/SP. *Mapeamento do Emprego e Desempenho da Indústria Metalúrgica do Brasil*, 2010. Disponível em <http://www.cnmcut.org.br/sgc_data/conteudo/%7BCD5D03C1-3001-4889-8D5B-FC2CE358D4B7%7D_emprego%20metal%C3%BArgico_final.pdf>. Acesso em: 22 de agosto de 2013

¹⁰Fasfil, 2010, p.48.

¹¹ Resultado preliminar da pesquisa em curso elaborada pela Faculdade Getúlio Vargas “Parcerias das OSCs com o Governo Federal”.

Novena Conferencia Regional de ISTR

Santiago de Chile 2013

contribuições – ou ainda por benefícios tributários – imunidades, isenções e incentivos fiscais.

Buscando fomentar determinadas áreas de atuação exercidas pelas organizações da sociedade civil, o poder público passou a estabelecer incentivos fiscais para a dedução de tributos. No âmbito federal – que tem a competência para legislar sobre o Imposto de Renda, um dos tributos mais relevantes em termos de arrecadação– foram editadas leis específicas que permitem a dedução do imposto para pessoas físicas e jurídicas que realizem doações e patrocínios, de forma direta ou indireta, para organizações da sociedade civil.

As possibilidades de dedução hoje existentes são:

- (i) doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- (ii) doações e patrocínios a projetos desportivos e paradesportivos;
- (iii) doações aos Fundos do Idoso;
- (iv) doações ao Fundo Nacional de Cultura (FNC);
- (v) doações e patrocínios de projetos culturais;
- (vi) investimentos e patrocínios em obras audiovisuais;
- (vii) doações e patrocínios efetuados ao Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon); e
- (viii) doações e patrocínios efetuados ao Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD).

Além desses incentivos que buscam fomentar públicos ou projetos para áreas específicas, existe um incentivo fiscal que permite a realização de doações diretamente à organização, independentemente do projeto que irá realizar. Trata-se de incentivo que é específico para organizações que possuam título de UPF (Utilidade Pública Federal) ou que sejam qualificadas como Oscip (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) pelo Ministério da Justiça. Esse incentivo, que seria uma alternativa ao fomento restrito a projetos e que poderia ser uma alternativa ao desenvolvimento institucional das organizações, é autorizado apenas para as doações feitas por pessoas jurídicas.

No que se refere aos recursos da cooperação internacional, historicamente as organizações da sociedade civil brasileiras receberam apoio principalmente da Europa, notadamente durante a ditadura militar (1964-1984) e o período de redemocratização.

Mais recentemente, com o crescimento econômico, o Brasil passou a ser protagonista no cenário internacional e, por vezes, se destacou como doador de recursos a países em desenvolvimento. Paralelamente, os países da Europa passaram a redirecionar seus investimentos para áreas geográficas como Ásia e África.

Hoje, a sustentabilidade econômica das organizações enfrenta um cenário de abalos gerados pela crise econômica mundial, mudança no perfil da cooperação internacional e necessidade de incremento dos mecanismos de fomento.

Relacionamento com o Poder Público

O Brasil é uma República Federativa que adota o sistema *civil law*. A previsão de atuação conjunta com a sociedade civil organizada está presente em diversos dispositivos da Carta Constitucional de 1988. No caso da *assistência social*, por exemplo, prevê-se que a coordenação e a execução das ações serão descentralizadas às esferas estaduais e municipais, “bem como às entidades beneficentes e de assistência social” (art. 204, I). Sobre os *direitos da criança e do adolescente* e dos *idosos* se previu como dever da “família, da sociedade e do Estado” assegurar os direitos a esses públicos (art. 227 e art.230). Em relação às *ações e serviços públicos de saúde*, a previsão da *participação da sociedade* é expressa (art.198), assim como nos temas da *educação* (art.205), da proteção ao patrimônio cultural brasileiro (art. 216,§1º); da *defesa do meio ambiente* ecologicamente equilibrado (art.225), entre outros.

A relação de cooperação com as organizações da sociedade civil para prestação de serviços públicos foi objeto de estudo em pesquisa internacional¹², que propôs quatro

¹²GIDRON e SALOMON,1992 *apud* FERREIRA FILHO, José Alexandre. Examinando o papel do terceiro setor como provedor de serviços públicos e sua relação com o estado de bem estar social: uma análise comparativa entre as experiências recentes dos Estados Unidos, Alemanha, França e Brasil. *Revista economia, negócios e finanças*. Recife: Fundação Antônio dos Santos Abranches, v. 1, n. 1, jul.-dez. 2002). Disponível em <http://www.unicap.br/Arte/ler.php?art_cod=485>. Acesso em: 22 de agosto de 2013.

Novena Conferencia Regional de ISTR

Santiago de Chile 2013

modelos de referência. O primeiro é o *modelo governamental dominante*, no qual prevalece o fornecimento dos serviços públicos por parte do Estado, que financia e entrega os serviços à sociedade. São exemplos a Escandinávia, o Japão e a Suíça. No *modelo dual*, as esferas do Estado e das organizações da sociedade civil são mutuamente excludentes, ou seja, apesar de ambos os setores desempenharem papéis fundamentais no prestação de serviços à sociedade, praticamente não há interação entre eles. Um exemplo deste modelo seria o serviço social britânico dos anos 1950. O modelo denominado *terceiro setor dominante* é caracterizado pela prevalência de fornecimento dos serviços públicos por parte das instituições sem fins lucrativos. Oposto ao modelo governamental dominante, deixa a cargo das organizações tanto o financiamento quanto o fornecimento dos serviços públicos. Os Estados Unidos, à época do *New Deal*¹³, representam este tipo de modelo. Por fim, há o *modelo colaborativo*, no qual os dois setores, Estado e organizações da sociedade civil interagem, embora o setor governamental tenda a concentrar seu papel como financiador dos serviços e as organizações como responsáveis pelo fornecimento.

O Brasil vem investindo no aprimoramento da entrega de serviços públicos de maneira federativa, ou seja, por meio dos estados e municípios, o que poderia levar à conclusão de que se aproxima do primeiro modelo. No entanto, a entrega dos serviços é feita diretamente pelo Estado, mas também conta com a colaboração das organizações da sociedade civil. Muitas delas se destacam pela criação de tecnologias sociais que têm o potencial de consolidar políticas públicas de larga escala, em diversas áreas de atuação, conferindo maior capilaridade à ação estatal.

No âmbito do governo federal, na última década, aproximadamente 10 mil organizações receberam transferências de recursos públicos para a execução de projetos. Isso representa apenas 3% das organizações existentes¹⁴, o que revela uma peculiaridade do perfil da atuação das organizações da sociedade civil em geral no Brasil, onde a maior parte exerce suas atividades de maneira autônoma, desatrelada de mecanismos de cooperação com o poder público.

¹³ Denominação dada à série de iniciativas promovidas nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, sob o governo de Franklin Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia do país, fortemente abalada pelos efeitos da Grande Depressão de 1929.

¹⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV). Dados referentes ao período de Setembro de 2008 a Dezembro de 2012. A definição da proporção foi feita a partir de Fasfil, 2010.

As parcerias firmadas com o governo federal

Dados coletados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) na pesquisa *As Organizações da Sociedade Civil e as Políticas Públicas Federais*, permitem aprofundar a análise sobre as parcerias firmadas entre o governo federal e as organizações da sociedade civil, referentes ao período de 2003 a 2011¹⁵. A análise constatou expressivo crescimento no volume das transferências estatais para as organizações da sociedade civil nos níveis subnacionais, isto é, por meio dos estados e municípios. No âmbito do governo federal, o mesmo comportamento não foi encontrado.

Considerando os valores totais de cada ano por nível de governo, percebe-se um aumento significativo de 280% nas transferências efetuadas pelos estados às organizações e de 380% pelos municípios. No âmbito do governo federal houve redução de 46% do valor global das transferências às organizações (R\$ 2,53 bilhões em 2003 para R\$ 1,35 bilhão em 2011 – ver gráfico). O fenômeno indica uma possível mudança na forma de operacionalização das parcerias, ressaltando o papel das instâncias locais e de descentralização das políticas públicas.

A pesquisa categorizou as parcerias firmadas pelo governo federal a partir de três critérios: natureza do objeto da parceria, tipo da organização parceira e área de atuação predominante.

Quanto à natureza do objeto das parcerias, observa-se que no período analisado houve uma grande concentração de recursos destinados à manutenção de unidades de saúde, à produção científica e à implementação de ações educativas. As ações voltadas à capacitação de grupos ou defesa de direitos receberam menos recursos. Na categoria “produção científica”, por exemplo, no período de 2003 a 2011 foram investidos cerca de R\$ 4,7 bilhões, ao passo que para “defesa de direitos” o valor é de R\$ 302 milhões¹⁶.

¹⁵ LOPEZ, Félix. *As Organizações da Sociedade Civil e as Políticas Públicas Federais* (2003-2011). In: Boletim de Análise Político Institucional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, n.1, 2013, p. 61-70.

¹⁶ LOPEZ, 2013, p.66

Novena Conferencia Regional de ISTR

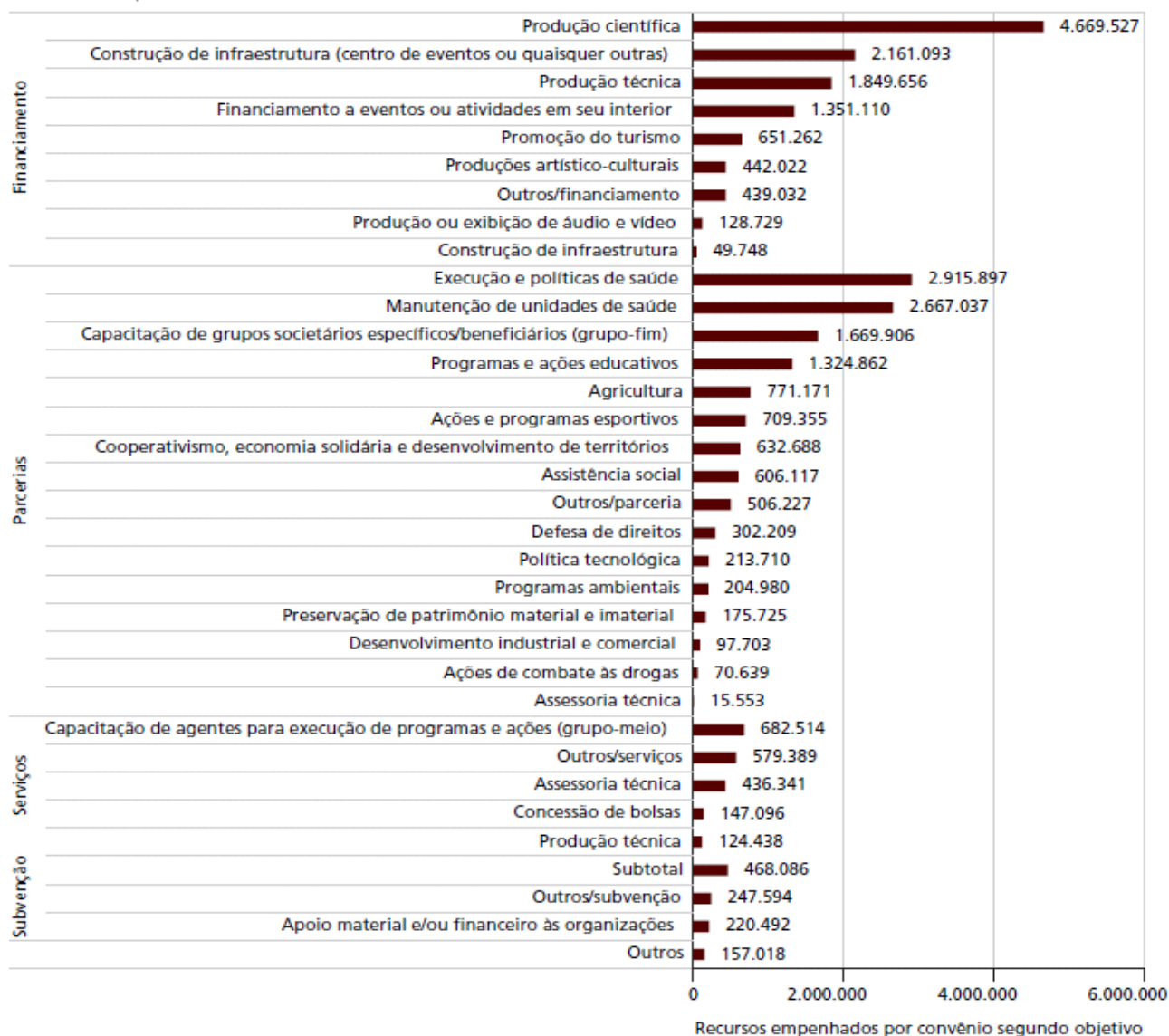
Santiago de Chile 2013

As categorias “execução e políticas de saúde” e “manutenção de unidades de saúde” apresentaram valores mais expressivos, respectivamente, R\$ 2,9 bilhões e R\$ 2,6 bilhões, demonstrando a relevância das parcerias na área.

GRÁFICO 2

Recursos empenhados por objetivos dos convênios (2003-2011)

(Em R\$ mil)



Elaboração dos autores.

Fonte: Boletim de Análise Político Institucional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, n.1, 2013, p.96.

Novena Conferencia Regional de ISTR

Santiago de Chile 2013

Quanto ao tipo da organização parceira, percebeu-se que a maioria dos convênios (64%) foi firmada com associações, contabilizando um total de 22.046 parcerias, com um montante de aproximadamente R\$ 14,04 bilhões repassados (52% do total). As fundações de apoio à pesquisa aparecem em seguida, presentes em 6.099 convênios (18% do total) e havendo recebido R\$ 8,8 bilhões, o que corresponde a 32% do total de recursos repassados.

Destacaram-se ainda as fundações, hospitais e santas casas. As primeiras estão presentes em 2.750 parcerias (8%), com um volume de 12% do total de recursos (R\$ 3,3 bilhões). Os hospitais e as santas casas firmaram, ao todo, 3.550 parcerias (10%), embora com quantia inferior de recursos mobilizados, R\$ 972,9 milhões (4% do total).

Utilizando como filtro a classificação definida pela pesquisa de referência sobre o setor (Fasfil)¹⁷, indicada no início deste artigo, pode-se verificar a distribuição das parcerias de acordo com a área de atuação predominante em cada organização. A partir desse critério, destacam-se as organizações com atuação nas áreas de educação e saúde, que totalizaram, cada uma, mais de 5.000 parcerias e mobilizaram, respectivamente, cerca de R\$ 7 bilhões e R\$ 3 bilhões¹⁸.

Também são expressivos os números encontrados na área de assistência social e desenvolvimento (quatro mil parcerias, com a aplicação de R\$ 3,8 bilhões) e defesa de direitos (5.049 parcerias firmadas com quase R\$ 2 bilhões repassados).

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\$)
Habituação	Habituação	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	

¹⁷Fasfil, 2010.

¹⁸ LOPEZ, 2013, p.66

Novena Conferencia Regional de ISTR

Santiago de Chile 2013

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.

Dentre os três órgãos governamentais com maior valor global transferido no período estão os ministérios da Saúde, da Ciência, Tecnologia e Inovação e o da Educação, com valores de, respectivamente, R\$ 7,09 bilhões, R\$ 6,01 bilhões, e R\$ 2,19 bilhões.

Entre os dez órgãos com maior número de parcerias celebradas, destaca-se ainda o viés social das pastas. Figuram os ministérios da Educação, da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Esporte, da Cultura, do Desenvolvimento Agrário e secretarias com *status* de ministério, tais como a Secretaria de Direitos Humanos, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria de Políticas para as Mulheres.

No que se refere aos motivos apontados pelos gestores públicos para celebrar tais parcerias, destacam-se: internalização de conhecimento especializado (*expertise*), fortalecimento da rede de atuação das entidades e aproveitamento da capilaridade territorial das organizações¹⁹. As razões evidenciam a decisão política de aproximação do processo de construção das políticas públicas ao conjunto de seus beneficiários. Do mesmo modo, o Estado se fortalece na medida em que adquire instrumentos e práticas correntes da sociedade civil organizada.

Instrumentos jurídicos e sistema de gestão das parcerias

As parcerias entre as organizações da sociedade civil e o governo federal requerem formalização por meio de *instrumentos jurídicos*. Atualmente, existem os seguintes: *convênios, contratos de repasse, termos de parceria e contratos de gestão*²⁰.

Com o intuito de prover os órgãos do governo federal de uma ferramenta adequada de acompanhamento e controle dos recursos públicos repassados, o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão criou, em 2008, o *Sistema de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria* (Siconv). O Siconv é um sistema eletrônico gerencial responsável por permitir, publicizar e facilitar a tramitação de todas as fases de um convênio, desde a análise de propostas até a aprovação da prestação de contas. Além de auxiliar a interlocução entre as partes, reúne dados relevantes sobre o histórico recente das parcerias firmadas pelo governo federal.

¹⁹ LOPEZ e ABREU, 2013, p.6

²⁰ Os convênios e contratos de repasse são instrumentos regulados pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias e normas infralegais comandadas pelo Decreto nº 6.170/07. Os termos de parceria são destinados às organizações qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip, nos termos da Lei nº 9.790/99 e do Decreto nº 3.100/99. Os contratos de gestão são instrumentos destinados às organizações qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip, nos termos da Lei nº 9.790/99 e do Decreto nº 3.100/99.

Novena Conferencia Regional de ISTR

Santiago de Chile 2013

A extração de dados constantes do sistema revela que, entre setembro de 2008 e dezembro de 2012, a maior parte das parcerias (89%) formalizou-se por meio de convênios, sendo 10% por contratos de repasse e 1% por termos de parceria. Foram celebradas nesse período 9.483 parcerias com 3.612 entidades²¹.

O convênio é um instrumento idealizado para as parcerias entre entes públicos. A extensão de seu uso às organizações não foi acompanhado de regras específicas que reconhecessem as peculiaridades das entidades privadas sem fins lucrativos. Em consequência, observa-se a conformação de um cenário inseguro, marcado pela existência de interpretações distintas entre os ministérios, analogias indevidas com entes federados e dificuldades de adaptação às constantes mudanças de normas infralegais.

A título de exemplo, a forma de compra de bens e serviços das organizações que, por sua natureza, são regidas por normas de direito privado, é distinta da regra típica de contratação do poder público, realizada, em regra, por meio de licitação. Por certo período, no entanto, foi determinado que as entidades realizassem procedimentos administrativos análogos aos adotados em pessoas jurídicas de direito público²², o que corroborou a analogia indevida com entes públicos.

Essa situação de anomalia, criada pela exigência de um procedimento de direito público às entidades de direito privado, foi sanada somente a partir de uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar uma Ação Direta de Inconstitucionalidade²³ (ADI nº 1864), que consignou a regra da não obrigatoriedade de obediência aos procedimentos licitatórios para as entidades privadas que atuavam em colaboração com a Administração Pública, o que gerou uma nova normativa sobre o tema.

À realidade de insegurança jurídica, soma-se um contexto de criminalização das organizações no cenário brasileiro, causado por diversos fatores. Entre eles, destaca-se a ocorrência de duas comissões parlamentares de inquérito sucessivas sobre “organizações

²¹Resultado preliminar da pesquisa elaborada pela Faculdade Getúlio Vargas “Parcerias das OSCs com o Governo Federal”.

²²Obrigação que foi emanada de acórdão do Tribunal de Contas da União nº 1070/2003 de 06.08.2003 de que as organizações da sociedade civil realizassem procedimentos de compras “nos termos da Lei nº 8.666/93”, substituindo a redação anterior do artigo 27 da IN STN nº 01/97 que apontava a necessidade de se estabelecer “procedimentos análogos a Lei de licitações”. Essa mesma obrigatoriedade constou no Decreto n. 5.504 de 05.08.2005 sobre o pregão eletrônico.

²³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, Partidos dos Trabalhadores, Governador do Estado do Paraná e Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. ADI 1864 – Paraná. Relator: Ministro Mauricio Corrêa. Brasília, 08 agosto 2007.

Novena Conferencia Regional de ISTR

Santiago de Chile 2013

não-governamentais” no Congresso Nacional e denúncias, pela mídia, de delitos e atos de malversação de recursos públicos envolvendo corruptores, agentes públicos e organizações da sociedade civil. A generalização de casos concretos levantou suspeitas sobre o universo das organizações, comprometendo a imagem das idôneas, que representam a grande maioria das entidades do país.

A formação de uma agenda de novo marco regulatório das organizações da sociedade civil

As dificuldades apresentadas evidenciaram a necessidade de aperfeiçoamento do ambiente institucional e jurídico relacionado às organizações, a partir de transformações de natureza normativa, de geração de conhecimento, de ampliação do acesso a recursos, de capacitação e realização de disputas simbólicas para o resgate da credibilidade das organizações junto à sociedade. Para esse aperfeiçoamento, é preciso enfrentar três grandes eixos: a *contratualização*, onde estão inseridas as relações de parceria com o Estado, a *sustentabilidade* econômica e financeira das organizações, e a *certificação* outorgada às organizações pelo Estado.

Diante desse panorama, diversas entidades e movimentos sociais se reuniram em uma *Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*, reivindicando soluções às dificuldades existentes. Um dos resultados foi a articulação com o governo federal para a criação de uma instância de diálogo voltada a propor melhorias.

Um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) foi instituído a partir do comando dado pelo Decreto nº 7.568/2011 da Presidenta Dilma Rousseff e coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, órgão com *status* de Ministério que possui, dentre suas atribuições, o assessoramento direto ao governo federal e à Presidenta da República referente ao relacionamento e articulação com os movimentos sociais, organizações da sociedade civil, entidades patronais e de trabalhadores, assegurando a participação social como método de governar.

De novembro de 2011 a julho de 2012, a Secretaria-Geral coordenou o GTI, que contou com a participação de outros seis órgãos federais (Casa Civil, Ministério do Planejamento,

Novena Conferencia Regional de ISTR

Santiago de Chile 2013

Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Ministério da Justiça, Advocacia-Geral da União e Controladoria-Geral da União) e de 14 organizações nacionais pertencentes à *Plataforma*, representativas de coletivos diversos.

Entre as atividades do grupo, foram realizadas reuniões bilaterais, seminários, oficinas e encontros denominados *Diálogos Intersetoriais sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Todos esses momentos auxiliaram a construção de um diagnóstico e de uma agenda positiva para as organizações. A partir do diagnóstico produzido, foram elaboradas propostas relativas aos eixos temáticos citados – *contratualização, sustentabilidade e certificação*. De maneira transversal, também foram propostas ações de conhecimento e pesquisa, uniformização de entendimentos, capacitação dos atores envolvidos e medidas de transparência ativa.

Embora todos os eixos estejam igualmente em discussão, este artigo enfatiza os aspectos relacionados a *contratualização*, eixo prioritário e estratégico para a reversão do cenário de criminalização mencionado. A proposta quanto a este tema reconhece as peculiaridades das organizações da sociedade civil e valoriza o seu papel como atores do desenvolvimento social e econômico na consolidação da democracia do país. Na mesma linha, mantém o equilíbrio entre a eficiência na implementação dos projetos, a transparência e o controle dos recursos e a inovação da gestão pública.

Conclusão

O presente artigo buscou apresentar o perfil das organizações da sociedade civil no Brasil e o histórico de sua relação com o Estado, delimitando o cenário atual a partir de dados e análises. Há o reconhecimento das limitações do sistema vigente em relação às parcerias das organizações com o Estado, a necessidade de incremento das fontes de recursos e melhorias nas regras referentes aos certificados outorgados. Para reverter esse quadro, diversos atores vêm atuando conjuntamente com a Secretaria-Geral da Presidência da República em uma *agenda normativa* e uma *agenda de conhecimento* sobre as organizações da sociedade civil.

Novena Conferencia Regional de ISTR

Santiago de Chile 2013

São medidas que vão desde a proposta de projetos de lei de criação de novo modelo de contratualização, até atos normativos menos complexos que buscam, de forma assertiva, resolver as questões identificadas. Além disso, estudos e pesquisas estão sendo realizados visando aumentar o conhecimento na área e diminuir a assimetria de informações existente. Processos formativos estão sendo trabalhados para fortalecer institucionalmente tanto as instâncias públicas quanto os membros das organizações da sociedade civil.

Atualmente, no governo federal brasileiro, a proposta mais estruturante em destaque no eixo da contratualização é o projeto de lei que institui um *instrumento jurídico próprio* para a celebração de parcerias com as organizações da sociedade civil. Intitulado Termo de Fomento e Colaboração, traz como principal avanço o reconhecimento de que a relação das organizações da sociedade civil com o poder público não se dá apenas por meio da *colaboração* para a execução de políticas públicas. Há uma dimensão igualmente relevante que se refere ao *fomento* das atividades de interesse público realizadas pelas entidades.

Tais propostas reconhecem de forma clara a especificidade e autonomia das organizações da sociedade civil e o seu relevante papel na promoção dos direitos de cidadania e na consolidação da democracia brasileira.

Novena Conferencia Regional de ISTR
Santiago de Chile 2013

Bibliografia

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Boletim de Análise Político Institucional, Brasília, n.1, 2013, p.96.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Auditoria operacional no sistema de convênios do governo federal - Siconv. Falhas e oportunidades de melhoria. Recomendações e ciência. Acórdão TCU 2465/2012. Relatora: Ministra Ana Arraes. Brasília, 11 set. 2012. Disponível em
<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2012-09-11;2465>>. Acesso em 22 de agosto de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, Partidos dos Trabalhadores, Governador do Estado do Paraná e Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. ADI 1864 – Paraná. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 08 agosto 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Do Estado Patrimonial ao Gerencial*. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259.

DIEESE CNM/CUT – FEM-CUT/SP. *Mapeamento do Emprego e Desempenho da Indústria Metalúrgica do Brasil*, 2010. Disponível em
<http://www.cnmcut.org.br/sgc_data/conteudo/%7BCD5D03C1-3001-4889-8D5B-FC2CE358D4B7%7D_emplo%20metal%C3%BAgico_final.pdf>. Acesso em: 22 de agosto de 2013.

FERREIRA FILHO, José Alexandre. Examinando o papel do terceiro setor como provedor de serviços públicos e sua relação com o estado de bem estar social: uma análise comparativa entre as experiências recentes dos Estados Unidos, Alemanha, França e Brasil. *Revistaeconomia, negócios e finanças*. Recife: Fundação Antônio dos Santos Abranches, v. 1, n. 1, jul.-dez. 2002). Disponível em <http://www.unicap.br/Arte/ler.php?art_cod=485>. Acesso em: 22 de agosto de 2013.

Novena Conferencia Regional de ISTR

Santiago de Chile 2013

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística); IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas) e ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais). *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil (Fasfil)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, fev. 2006.

LOPEZ, F. & L. BARONE. Convênios, organizações civis e as políticas públicas federais: tipos e destinos, 2013. Relatório de pesquisa não publicado.

LOPEZ, Félix. *As Organizações da Sociedade Civil e as Políticas Públicas Federais (2003-2011)*. In: Boletim de Análise Político Institucional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, n.1, 2013, p. 61-70.

LOPEZ, Félix e ABREU, Rafael. *As Ongs E As Políticas Públicas No Brasil: O Ponto De Vista De Gestores Federais*, 2013. Trabalho não publicado.

STORTO, Paula. et alii. Modernização do sistema de convênios da administração pública com a sociedade. Relatório final. Série Pensando o Direito, nº 41. Disponível em <<http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2013/03/Volume-41-Relat%C3%B3rio-final.pdf>>. Acesso em: 22 de agosto de 2013

UNITED NATIONS. *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*. New York: United Nations Publication, 2003, 327p.

Disponível em <http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf_91e.pdf>. Acesso em: 22 de agosto de 2013