

Lopez, Felix Garcia; Abreu, Rafael

Working Paper

A participação das ONGS nas políticas públicas: O ponto de vista de gestores federais

Texto para Discussão, No. 1949

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (IPEA), Brasília

Suggested Citation: Lopez, Felix Garcia; Abreu, Rafael (2014) : A participação das ONGS nas políticas públicas: O ponto de vista de gestores federais, Texto para Discussão, No. 1949, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/121515>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1949

TEXTO PARA DISCUSSÃO

A PARTICIPAÇÃO DAS ONGS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PONTO DE VISTA DE GESTORES FEDERAIS

Felix Garcia Lopez
Rafael Abreu

1949

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, abril de 2014

A PARTICIPAÇÃO DAS ONGS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PONTO DE VISTA DE GESTORES FEDERAIS

Felix Garcia Lopez*
Rafael Abreu**

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

** Gestor de carreira da Secretaria de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro. Foi pesquisador associado ao Ipea durante a realização desta pesquisa.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

JEL: H10; H11.

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO	7
2 METODOLOGIA.....	8
3 RAZÕES PARA ATUAR EM PARCERIA COM ORGANIZAÇÕES CIVIS	12
4 ONGS E BUROCRACIAS: VANTAGENS E DESVANTAGENS	16
5 NOVOS VÍNCULOS ENTRE ESTADO E ONGS	20
6 CONCLUSÃO	21
REFERÊNCIAS	23
APÊNDICES	26

SINOPSE

Com base em 53 entrevistas semidiretivas, este texto analisa percepções de gestores da alta burocracia federal quanto à decisão de implementar políticas públicas por meio da cooperação com organizações não governamentais (ONGs). Sistematiza-se os motivos que justificam a cooperação, as vantagens e desvantagens da implementação por meio de ONGs em face da burocracia pública e dos papéis relativos atribuídos à burocracia e às ONGs nas políticas federais. Os resultados apontam que os gestores entrevistados atribuem às organizações civis funções e competências que a burocracia não poderá substituir no curto e médio prazos, tais como expertise, capilaridade, flexibilidade e engajamento nas políticas mencionadas. Mas a burocracia é considerada indispensável à implementação bem-sucedida das políticas, por ter quadros permanentes e melhor infraestrutura, condição complementar à continuidade e institucionalização das políticas. Estas distinções retratam visões que diferem daquelas que constituíram o arcabouço do modelo neoliberal, nos anos 1990, no qual os apelos à eficiência, pela via da delegação estatal às organizações civis, constituíram o núcleo das reformas legislativas visando maior engajamento das ONGs nas políticas. Hoje, as organizações são consideradas uma via para reforçar ou fortalecer políticas do Estado, e não como substitutas a elas.

Palavras-chave: ONGs; organizações civis; cooperação ONGs e Estado; ONGs e políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

O crescimento da cooperação entre burocracia pública e organizações não governamentais (ONGs)¹ nas políticas públicas é um movimento global (Salamon, 2006). O Brasil segue esta tendência, ao se adotar como *proxy* o volume de recursos estatais transferidos para as organizações (Lopez e Barone, 2013; Lopez e Bueno, 2012).

O aumento da cooperação pode decorrer de muitos motivos, que variam nos contextos intra e internacionais, como: a extensão das capacidades públicas do Estado, que oferta novas políticas e serviços para os quais a burocracia pública tem pouca experiência; a busca por maior eficiência na gestão; a alteração nas concepções que norteiam a administração pública; a incorporação de novos segmentos sociais como beneficiários de políticas; e a expansão do aparato administrativo do Estado (Smith, 2003; Behn, 2001; Smith e Lipsky, 1993).

A literatura sobre a parceria entre Estado e ONGs discutiu principalmente os efeitos da aproximação entre ambos sobre as transformações organizacionais e sobre as estratégias de atuação das ONGs (Hume e Edwards, 1997). A mesma ênfase prevalece na literatura brasileira (Reis, 2013; Lima Neto, 2012; Abreu, 2011, Medeiros, 2009; Lavalle, Houtzager e Castello, 2006a; 2006b). As pesquisas sobre a atuação das ONGs nas políticas públicas a partir da perspectiva do próprio Estado e seus atores ainda são incipientes.

Neste texto, discute-se a cooperação entre Estado e ONGs a partir da seguinte pergunta: que razões mobilizam os gestores da burocracia pública federal a

1. Neste texto, o termo organizações não governamentais (ONGs) e organizações civis são empregados como sinônimos. Compreendem organizações formalmente independentes do Estado, de filiação não compulsória e que não tenham fins lucrativos. Durante as entrevistas, enfatizou-se aos entrevistados que o termo tinha uma conotação genérica e poderia ser substituído, ao sabor das preferências do entrevistado, por organizações da sociedade civil ou entidades sem fins lucrativos. Para os fins deste trabalho, apresentar nas entrevistas um preâmbulo classificatório com o intuito de assegurar uma definição rígida e estrita seria contraproducente, uma vez que não se dispunha de dados sobre a natureza jurídica específica das organizações civis e porque esses dados são irrelevantes para os objetivos desta pesquisa. Apesar da diversidade de noções (ONGs, OSCs, ESFLs, Terceiro Setor e outros) ser objeto de forte disputa política, por conta das lutas classificatórias que servem também à imposição de legitimidade de algumas organizações sobre outras, ONGs continua a ser a noção mais homogeneamente compreendida.

conveniarem² com ONGs na implementação das políticas públicas? A partir desta questão estruturante, derivam-se duas questões correlatas: *i*) as vantagens e desvantagens de implementar políticas por meio de ONGs diante da burocracia pública; e *ii*) os papéis relativos do Estado e das ONGs no universo das políticas públicas.

Trata-se de um estudo sobre *percepções* de gestores públicos federais concernentes às dimensões da cooperação com ONGs nas políticas públicas que estiveram direta ou indiretamente sob sua coordenação, no presente ou passado recente. Na próxima seção, apresenta-se a metodologia de análise utilizada. A seção três analisa as razões para incorporar ONGs na implementação das políticas; a seção quatro apresenta as principais diferenças percebidas na cooperação com entes públicos subnacionais – estados e municípios – e ONGs; a seção cinco analisa os papéis relativos de Estado e atores não governamentais no ciclo das políticas; e, finalmente, a conclusão resume o argumento.

2 METODOLOGIA

A fonte principal dos dados utilizados é um conjunto de 53 entrevistas com gestores federais das políticas ou seus superiores hierárquicos que, neste caso, deveriam partilhar da experiência na interação com as organizações.³ Como indicado no apêndice B, quase todos os entrevistados ocupavam posições relevantes, as quais permitiriam influir nas decisões sobre a cooperação ou não com ONGs.⁴ Portanto, trata-se de um grupo de gestores que são também tomadores de decisão em relação às políticas públicas sobre as quais discutem o papel das ONGs. Cabe esclarecer que não há uma associação estrita

2. O termo “convênios”, também uma classificação jurídica, será aqui adotado de forma genérica para se referir a todos os instrumentos jurídicos de parceria entre governo federal e ONGs. Juridicamente, o termo descreve uma forma específica – e a mais importante – de parceria, ao lado, por exemplo, de “contratos de gestão” e “termos de parceria”. Esta distinção, contudo, é irrelevante para as questões que animaram esta pesquisa, tanto porque as formas jurídicas alternativas aos convênios são diminutas no universo das parcerias celebradas nos últimos anos (Lopez e Barone, 2013) quanto pelas razões apresentadas em Trezza (2010). Ressalte-se também que, talvez por serem inexpressivas no universo das parcerias, as demais formas dificilmente constam nos argumentos dos gestores federais.

3. Um detalhamento mais preciso das políticas e tipos de inserção ou experiência dos entrevistados está nos apêndices A e B. O apêndice A apresenta os órgãos oficiais e os programas a ele vinculados. Tais programas sempre se valem da cooperação com ONGs. O apêndice B lista a posição ocupada pelo entrevistado, sem menção nominal.

4. Decerto que as decisões sobre se haverá espaço da cooperação e qual seria este são mediadas por muitos fatores, tais como deliberações prévias em conselhos nacionais gestores de políticas, constrangimentos institucionais, jurídicos e influências político-partidárias. No entanto, a tramitação do processo de deliberação sobre a estratégia de implementação das políticas, o conjunto de entrevistados não só tem capacidade de influir como pode ser decisivo no desenho final da política.

entre um gestor entrevistado e uma ação governamental específica (na terminologia orçamentária).⁵ Esta associação era a condição mínima para a seleção do entrevistado. Contudo, na maior parte dos casos – difíceis de precisar, pela fluidez das atribuições cotidianas –, os gestores detinham experiência na interação com dezenas, centenas ou milhares de convênios do respectivo órgão, em diferentes ações, a exemplo dos gestores no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Esta experiência diversa e panorâmica, por área, conferia legitimidade e segurança para o gestor discorrer, com argumentos gerais, sobre as questões apresentadas.

O conjunto de entrevistados foi definido com base na seleção de dados constantes em bases orçamentárias e do método bola de neve. Primeiro, por meio do Portal da Transparência e do Sistema de Convênios (SICONV), extraiu-se as informações do governo federal sobre as políticas federais que mais se valiam da cooperação com organizações civis.⁶ Foram selecionados os programas governamentais e, entre estes, as ações⁷ com o maior número de convênios celebrados com aquelas organizações no último ano. Nenhum gestor pertencia ao mesmo programa governamental, apesar de poderem atuar em um mesmo ministério. Em cada entrevista, pedia-se que fossem apontados nomes qualificados para responder ao questionário.⁸ Da lista de nomes construída por meio de consulta às bases oficiais federais, foram entrevistadas trinta pessoas; e outras 23 foram entrevistadas com base em nomes de potenciais entrevistáveis, mencionados pelo interlocutor.

5. As ações orçamentárias são atividades que viabilizam a realização de programas orçamentários. O programa é o instrumento de organização da atuação governamental e, de forma geral, congrega um conjunto de ações que visam alcançar um objetivo comum estabelecido. Há diferentes tipos de ações. A denominada “ação finalística” é a que proporciona o bem ou serviço para atendimento direto às demandas da sociedade. Ver, por exemplo, Albuquerque *et al.* (2008, cap. 5).

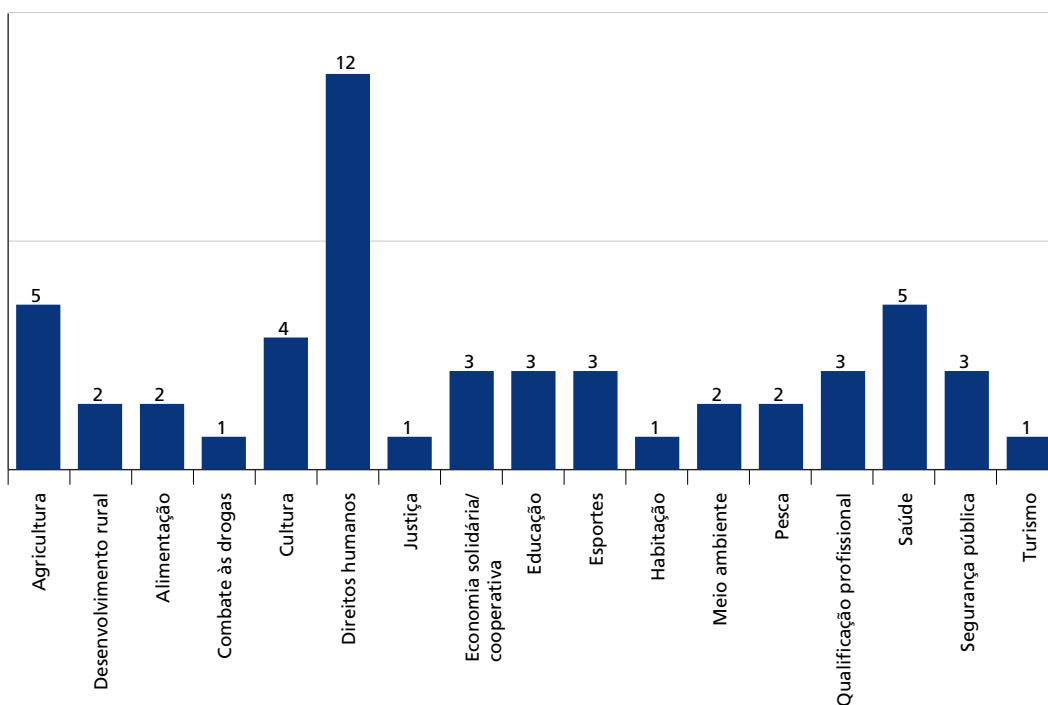
6. Poder-se-ia alegar viés de seleção nos casos selecionados, pois foram ouvidos os gestores cujos programas celebram convênios com ONGs, ou seja, definindo-se os nomes pela “variável dependente”. A escolha indicaria, de antemão, atores com preferência por cooperação e a exclusão daqueles que escolheram não cooperação com ONGs. Este não é um problema, por três razões. Primeiro, não há motivo para ouvir gestores que não tiveram experiência com organizações civis, logo não responderiam várias questões. Segundo, a cooperação com ONGs não deve ser considerada uma alternativa livre de constrangimentos por parte do gestor. Como será demonstrado nas próximas seções, a opção por atuar em parceria com a sociedade civil pode ser tanto um imperativo prático quanto uma preferência ideológica do gestor. Equalizar a atuação efetiva com ONGs e o desejo de atuar junto com estas nem sempre é razoável. Uma alternativa seria selecionar gestores que optaram por cooperação no passado e não cooperação no presente, mas não há como fazer esta identificação pelos dados disponíveis. Terceiro, a escolha por não cooperação é composta por variáveis que fogem ao arbítrio do gestor, principalmente proibições por regulações governamentais (especialmente nos últimos anos).

7. Até recentemente, os orçamentos federais se estruturavam em torno de programas e, dentro destes, ações de governo. Cada programa e ação indica os objetivos e o volume de recursos anuais necessários para implementar a política. Os orçamentos anuais, por sua vez, se estruturam em função de políticas definidas no Plano Plurianual, que é quadrienal (Brasil, 2012).

8. As indicações feitas quase nunca se referiam ao órgão a que pertencia o entrevistado.

Entrevistou-se os responsáveis por gerir convênios em quase todas as macroáreas de políticas públicas governamentais (gráfico 1), nos principais ministérios que celebram convênios com ONGs (gráfico 2).⁹

GRÁFICO 1
Distribuição das entrevistas, por macroáreas de políticas públicas (N=53)

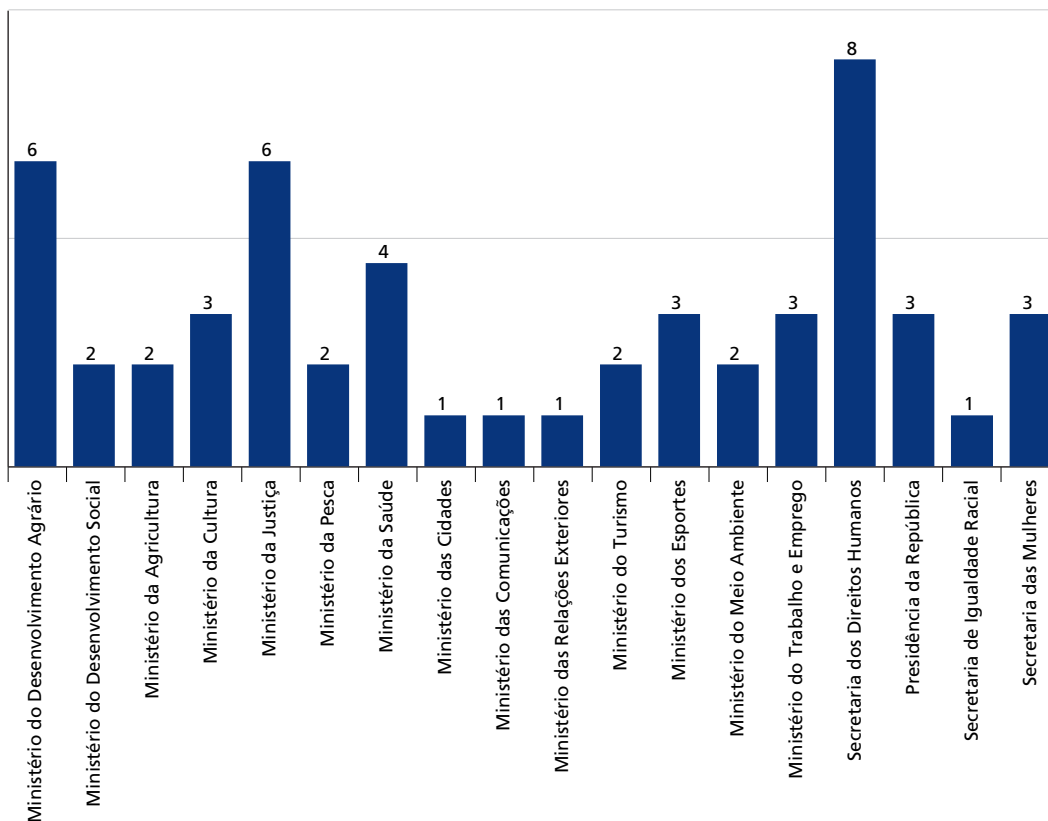


Elaboração dos autores.

Obs.: as doze entrevistas na área de direitos humanos estão distribuídas pelas seguintes subáreas: pessoas com deficiência (1), violência contra a mulher (2), direitos das crianças/adolescentes (2), direitos homossexuais (2), pessoas presas (1), direitos do consumidor (1) e direitos humanos, em geral (3).

9. Apesar de cada entrevistado estar associado formalmente a uma área de política, o universo de convênios celebrados com organizações poderia abranger mais de uma área. Por isto, a diversidade de áreas efetiva é ainda maior que a aqui retratada. Para além das questões metodológicas sobre a presente abordagem, que é um estudo de percepções, estas diversidades e fronteiras turvas entre áreas de políticas torna difícil analisar associações entre frequências de respostas e áreas de *políticas*. Cabe notar, por fim, que a ausência de entrevistas de gestores do Ministério da Educação (MEC) justifica-se por dois fatores: *i*) os programas governamentais do MEC com maior número de convênios destinavam a maioria dos repasses para fundações universitárias de universidades públicas; e *ii*) muitos entrevistados, apesar de pertencerem a outros órgãos, trataram na entrevista de políticas de educação. O MEC está ausente, mas não as políticas de educação.

GRÁFICO 2
Distribuição das entrevistas, por órgão federal superior (N=53)



Elaboração dos autores.

Neste trabalho, a abordagem não se baseia em modelos estatísticos inferenciais, a partir de uma *amostra*.¹⁰ Antes, quer investigar a combinação entre eventos que são parte do processo de parceria em políticas com ONGs, o que permite produzir “inferências lógicas” não estatísticas. O objetivo é *compreender* a diversidade de argumentos que explicam e justificam as escolhas dos gestores e os mecanismos que frequentemente estão presentes nas etapas do ciclo das políticas, no cenário da cooperação do Estado com as organizações. Se alguma generalização é possível, deriva da validade lógica da conexão entre eventos e processos (Mitchell, 1983). Neste sentido, os casos analisados permitiram esgotar os argumentos que os gestores lançam mão em relação ao objeto

10. Os gráficos com distribuição de frequências visam facilitar a compreensão da força de alguns argumentos em relação aos demais ou a coexistência entre argumentos, motivos e justificativas. Não há pretensão de considerá-los, mesmo em potencial, argumentos válidos para o universo dos gestores.

que se quer observar e identificar as dinâmicas gerais potencialmente mais relevantes da atuação das ONGs nas políticas atuais da administração federal (Small, 2009).

As seguintes etapas presidiram a análise. Primeiro, definiram-se as questões que demandavam resposta, as quais constaram no roteiro da entrevista. As questões foram abertas, e a entrevista, semiestruturada. Selecionaram-se os entrevistados, utilizando os critérios mencionados no início desta seção. De posse das entrevistas transcritas,¹¹ atribuíram-se os códigos que dedutivamente se poderia conceber como respostas possíveis para as questões formuladas, com base na literatura disponível. À medida que se realizava a codificação, inseriam-se novos códigos que apresentavam motivos e justificativas ausentes na lista formulada *a priori*. O conjunto de códigos foi, finalmente, submetido à análise que é parte essencial do próprio núcleo dos argumentos do texto. Trata-se de verificar a articulação entre os diferentes argumentos em cada depoimento e sua relevância no conjunto dos casos.¹² O processo de construção dos códigos combinou, portanto, estratégias indutivas (*grounded approaches*) e dedutivas (Lewins e Silver, 2008, p. 88; Abramson, 2011, p. 5).

A codificação das entrevistas foi realizada, de forma independente, por dois codificadores. Um terceiro codificador novamente analisou o conjunto de códigos e arbitrou eventuais diferenças de códigos inseridos em um mesmo fragmento de texto.¹³

3 RAZÕES PARA ATUAR EM PARCERIA COM ORGANIZAÇÕES CIVIS

Um bloco de perguntas visou captar as justificativas para a seguinte questão: por que atuar em parceria com organizações civis? Os três motivos dominantes foram *internalizar o conhecimento especializado (expertise)* das organizações, *fortalecer a rede*

11. As entrevistas, com duração média de 60 minutos, foram realizadas entre abril e setembro de 2012. Todas as entrevistas ocorreram nos locais sugeridos pelos entrevistados – quase sempre, seus gabinetes – e foram gravadas mediante acordo de preservação de anonimato em eventuais citações de fragmentos dos depoimentos.

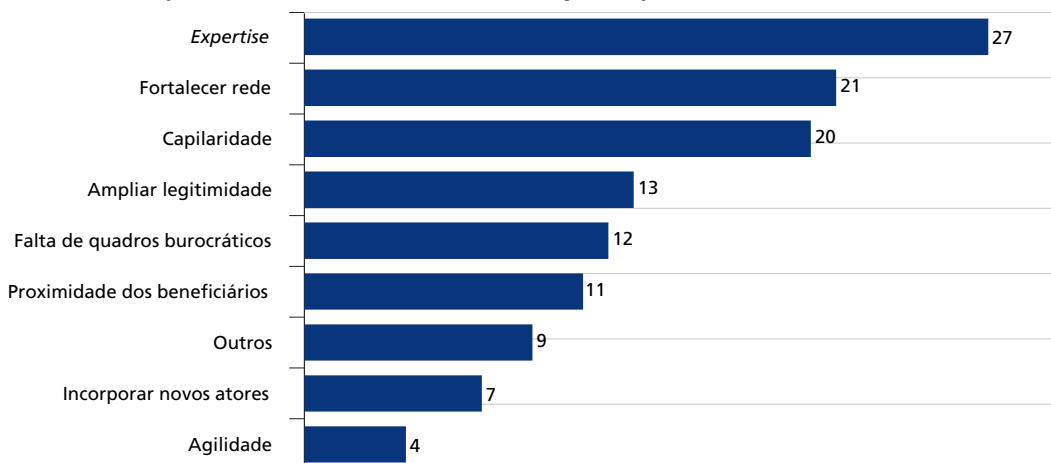
12. Adotou-se a concepção proposta por Small (2009): “A lógica dos estudos de caso pode ser devidamente aplicada em estudos cujos dados são entrevistas em profundidade, de modo que estas sejam consideradas não *um* estudo de amostra pequena, mas múltiplos estudos de caso.” No original, em inglês: “*case study logic can be effectively applied to in-depth interview-based studies, such that the latter may be conceived as not small-sample studies but multiple-case studies*” (*op cit.*, p. 24).

13. Apesar de utilizarem-se medidas para verificar grau de confiabilidade e consistência nos códigos inseridos (*inter-rater reliability*), em particular o índice Kappa, este tem imperfeições para aferir confiabilidade em códigos da natureza daqueles produzidos neste trabalho (Gwet, 2002; Powers, 2012). Pareceu mais seguro adotar o procedimento aqui mencionado.

de atuação de ONGs e aproveitar sua *capilaridade* territorial. Mencionaram-se também *ampliar a legitimidade da política pública, suprir a falta de quadros da burocracia* para a implementação e a *proximidade das demandas dos beneficiários* diretos da ação (gráfico 3).

GRÁFICO 3

Motivos para convier com ONGs na execução de políticas (N = 124)¹



Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O número de respostas ultrapassa o tamanho da amostra porque os entrevistados podiam mencionar tantos motivos quantos julgassem adequados. As categorias aqui apresentadas foram produzidas a partir das entrevistas. O questionário não apresentava ou sugeria alternativas.

As razões mencionadas com maior frequência sugerem a incorporação de atributos ausentes da burocracia pública, que servem a esta para: *i*) qualificar as políticas (*expertise*); *ii*) ampliar o alcance regional/populacional das políticas (*capilaridade*); e, em sua outra face, *iii*) suprir a ausência de quadros para implementar as ações e atuar em consonância com as demandas e expectativas dos beneficiários (*proximidade*). Trata-se, portanto, na avaliação dos gestores, de motivos que não variam em função de concepções sobre papéis desejáveis de Estado e ONGs nas políticas ou argumentos de eficiência econômica na implementação. Estas categorias indicam um imperativo objetivo para qualificar e ampliar o raio das ações estatais.

É sintomática, nesse quadro, a escassa menção à noção de *agilidade* das ONGs e sua associação com o custo de implementação das políticas. Somente adiante a noção de agilidade volta a ser citada, agora como uma dimensão da flexibilidade organizacional, quando é apontada como uma das diferenças em relação ao setor governamental.

As chaves analíticas que pautavam o debate sobre a entrada em cena das organizações civis na década de 1990, em grande medida afeitas ao debate sobre eficiência, próprio das formulações da *nova gestão pública*, não encontram espaço relevante no discurso dos gestores federais entrevistados.

Uma evidência adicional de uma forma distinta de conceber o papel das organizações é a ênfase em motivos atinentes à legitimidade conferida pelas ONGs no ciclo das políticas públicas federais. A motivação *fortalecer a rede de organizações*, segunda mais mencionada, indica, por um lado, a relevância do poder público para a sobrevivência das organizações, em particular pela via do financiamento público. Por outro, as justificativas estabelecem correspondência entre a manutenção de redes de organizações – em diferentes políticas – e a capacidade daí derivada de *mobilizar* grupos societários, valendo-se desta capacidade para institucionalizar políticas, tanto na distribuição de benefícios quanto na difusão de novos direitos, valores e práticas.¹⁴ *Fortalecer a rede de atuação* tem interface com o motivo *ampliar a legitimidade das políticas* e, motivo correlato, *incorporar novos atores societários na própria execução das políticas*. Esta tríade de motivos traduz a importância, para os gestores, de aproximar as políticas dos atores societários.¹⁵ Ainda, elas indicam o espaço relevante de noções associadas à democratização do Estado e da importância, como fim em si, de manter os canais de influência da sociedade civil organizada nos processos deliberativos do Estado brasileiro, que a literatura especializada recente sobre o Brasil tem apontado (Ipea, 2013; Pires e Vaz, 2012).¹⁶

Os fragmentos a seguir ilustram de forma paradigmática parte das justificativas dos gestores para conveniar com organizações civis. Primeiro, um subconjunto de motivos que apontam as limitações da burocracia:

Havia algumas iniciativas públicas (...) em municípios. No governo federal, elas são muito incipientes e (...) pra chegar nessas comunidades a gente tem que contar tanto com a parceria dos municípios [quanto] das organizações da sociedade civil porque elas que conseguem estar

14. A própria capacidade de atuar em rede, já discutida por Pinto (2006), aparece como diferença relevante da atuação das ONGs em relação à burocracia.

15. Poderia se adicionar, ainda, uma quarta dimensão, que diz respeito aos efeitos da cooperação em ampliar o controle social do Estado, que corresponde a três das nove menções classificadas como "outros", no gráfico 3.

16. Ver também o *site Participação em foco*, mantido pelo Ipea, que reúne publicações e pesquisas sobre instituições participativas contemporâneas do Brasil. Disponível em: <<http://goo.gl/wUZGec>>.

mais capilarizadas, e os espaços que têm [permitem] um aproveitamento bom para a inclusão digital (E9:3, 15:15).¹⁷

As prefeituras não têm corpo técnico qualificado para trabalhar com [a política pública], não têm condição de trabalhar com isso. Quem teria são os governos de Estado, através dos órgãos estaduais de extensão, mas, em alguns casos, não têm capilaridade suficiente para isso e, em geral, não têm também quadro suficiente para trabalhar essa demanda, em número ou em tipo de capacitação (E1:3, 13:13).

[as ONGs] têm qualificação técnica, têm uma proximidade com a população LGBT, (...) e uma facilidade de acesso à população LGBT que um servidor público ou governo não tem. Então, para (...) se aproximar, o governo tem dificuldade de lidar com a população LGBT e as organizações da sociedade civil têm essa facilidade, de acessar quem está na rua, saber como chegar nela, como conversar com ela, e levar os programas do governo até ela (E20:3, 16:16).

Como já indicado, motivações que remetem a uma desejável incorporação da sociedade no ciclo das políticas públicas como condição de democratização das políticas também são evocadas:

(...) trazer o movimento [das ONGs] dá um pouco a chancela de que nós não estamos fazendo sozinhos, de que existe uma demanda da sociedade, nós não estamos tirando da cabeça. Também acho que permite para ser mais assertivo na política, ouvir as demandas da sociedade, no sentido de tentarmos errar menos [e saber] qual o foco a gente tem que seguir (E13:4, 21:21).

A coisa é um pouco ideológica também, (...) de valorizar esse aspecto participativo dessas populações na definição das políticas. Para não falar o de sempre, ficar fazendo a política de cima para baixo, sem ouvir, sem a participação dos mais interessados (E28:4, 18:18).

Estado e sociedade civil (...) têm sua responsabilidade na execução das políticas públicas. É óbvio que, hoje, se o Estado brasileiro não contar com a sociedade civil para executar certos programas e certas políticas, não consegue desenvolver. Também é certa a defesa que alguns fazem [de] execução [da política] com o conveniamento, com a parceria das organizações civis. Ela se torna uma execução menos onerosa para o Estado; isso também é verdade. Mas eu prefiro trabalhar com [a ideia de] um Estado democrático de direito (...), em que governos e sociedade civil organizada podem e devem desenvolver e executar políticas públicas em conjunto (E47:4, 13:13).

17. A citação dos fragmentos das entrevistas (E9:3, 15:15) indicam o número da entrevista (9), em ordinal que vai de 1 a 53, a posição da citação/código no conjunto dos códigos que o codificador inseriu daquela entrevista (aqui, 3) e o número do parágrafo inicial e final da citação, no corpo do texto da entrevista (aqui, se inicia e termina no parágrafo 15).

4 ONGS E BUROCRACIAS: VANTAGENS E DESVANTAGENS

As entrevistas visaram explorar também quais seriam as principais *diferenças* entre ONGs e burocracia pública, em particular no processo de implementação das políticas. Para esta discussão, a análise se debruçou sobre as menções que assinalam vantagens e desvantagens entre ambas.

Quais são os parâmetros da comparação entre ONGs e burocracia? Os gestores eram provocados a analisar, com base em sua experiência, as diferenças observáveis na cooperação que mantinham com burocracias subnacionais – de Estados e municípios – e com ONGs. A comparação é possível porque uma parte expressiva dos programas federais é executada por Estados e municípios, por meio de sua burocracia, ou de cooperação daqueles governos com ONGs. Muitos destes programas estão sujeitos mesmo à concorrência entre entes públicos e ONGs, em editais de chamada que podem ser disputados tanto por prefeituras quanto por organizações civis.

Some-se o fato de, nos últimos anos, ter havido crescente movimento de descentralização das políticas. Este é o caso, por exemplo, das políticas de saúde e de educação (Orair e Gobetti, 2010). É razoável imaginar que outras políticas seguem movimento similar. Na última década, as novas políticas de defesa de direitos, fortalecidas com a criação de órgãos específicos para sua implementação, requerem cooperação dos governos estaduais e municipais para se difundirem e enraizarem no território nacional. Este movimento talvez explique o crescimento da fatia de recursos ocupada por “entidades sem fins lucrativos” nos orçamentos estaduais e municipais (Lopez e Bueno, 2012).

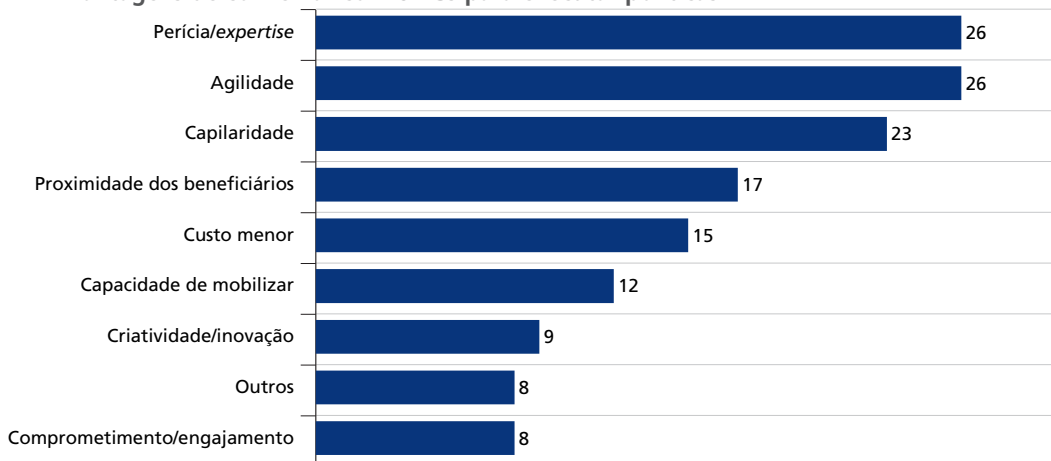
As ONGs podem ser concorrentes ou parceiras desses governos. Elas são concorrentes quando disputam os recursos federais com os governos subnacionais; são parceiras quando levam a cabo as ações, no nível local, com recursos que são repassados aos governos estaduais e municipais.

No conjunto de menções a esta questão, *expertise* e *capilaridade* novamente se sobressaem. Contudo, um novo atributo, central ao debate contemporâneo sobre a cooperação entre organizações civis e o Estado, emerge: a flexibilidade comparativa das ONGs e a maior celeridade na transferência e execução dos recursos públicos por

organizações civis. Esta noção, portanto, é dual: refere-se às menções sobre maior flexibilidade das organizações na gestão de recursos materiais e humanos e agilidade para o gestor executar os recursos orçamentários.¹⁸

GRÁFICO 4

Vantagens de convênios com ONGs para executar políticas



Elaboração dos autores.

Congruente com a importância dos atributos de flexibilidade das ONGs, a regulação excessiva – burocracia, em sua acepção negativa – para a execução de políticas pela via estatal é uma categoria central na lista das principais diferenças entre ONGs e burocracia pública (gráfico 5).

A morosidade do processo de implementação por meio da burocracia também decorre das diferenças de atributos no quadro funcional das organizações estatais e civis. Ao quadro das últimas, se atribui maior comprometimento na execução das políticas,¹⁹

18. O termo utilizado, frequentemente, é agilidade. Preferiu-se, contudo, rephrasear, no gráfico, para flexibilidade, que dá uma conotação mais precisa do argumento apresentado pelo entrevistado. A noção indica ora maior facilidade do gestor para executar os recursos orçamentários em convênios com ONGs em relação ao engessamento procedimental que é próprio a cooperação entre entes públicos, ora maior facilidade e rapidez na atuação das ONGs na implementação da política, consequência de suas estruturas administrativas mais maleáveis e menos sujeitas às exigências procedimentais que órgãos públicos impõem aos entes públicos no processo de execução das despesas orçamentárias. Portanto, os gestores reportam-se ora ao fluxo de recursos do Estado para as ONGs, ora ao fluxo das *policies* das ONGs para os beneficiários.

19. A noção mais frequentemente utilizada para contrastar a execução, em termos comparados está associada à “amarração” dos procedimentos da burocracia pública (seleção de pessoal, licitação etc.), que usualmente se acompanha da noção de “lentidão”.

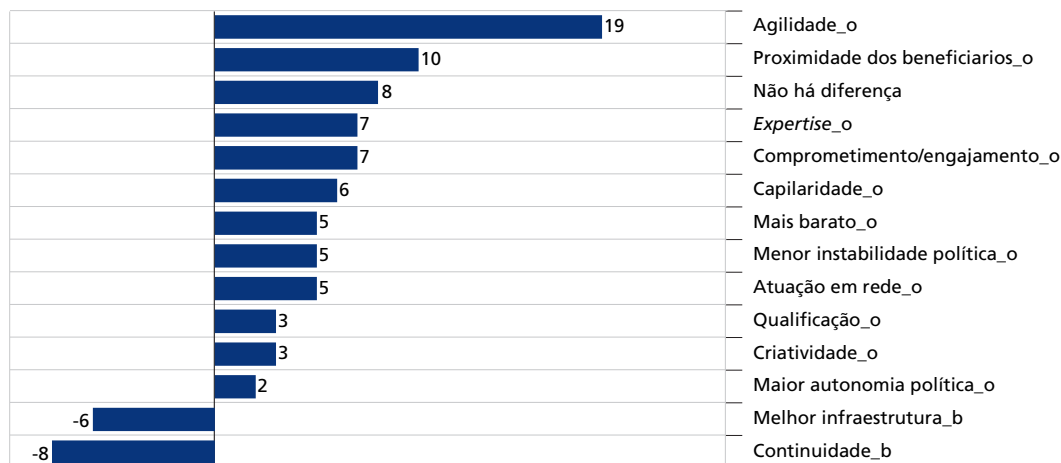
porque reúnem características próprias às ONGs, como: *i*) vocação existencial associada aos temas que embasam os programas governamentais; *ii*) maior liberdade na gestão dos recursos; e *iii*) estruturas funcionais enxutas e ágeis. Os fragmentos a seguir são exemplares:

Você libera o recurso, aí a prefeitura não consegue fazer a licitação, o cara do convênio não acha que isso é importante (...) Você tem uma série de amarras para dentro do governo que para dentro de uma OSC [organização da sociedade civil] você não tem (E4:11, 58:59).

(...) existe uma diferença de natureza no trabalho das instituições da sociedade civil, que é justamente onde está a riqueza delas: (...) a capacidade de serem flexíveis, de darem conta da realidade como ela é, etc., e que é bem incompatível com a lógica burocrática do Estado (E9:15, 40:40).

É coerente, portanto, que o *comprometimento/engajamento* durante a execução das políticas apareça entre as mais bem posicionadas vantagens comparadas das ONGs em relação à burocracia pública.

GRÁFICO 5
Principais diferenças entre as ONGs e a burocracia na implementação das políticas



Elaboração dos autores.

Obs.: as categorias terminadas em "_o" e "_b" indicam diferenças positivas de, respectivamente, ONGs e burocracia.

A menção aos custos menores da execução de ações/programas por meio de ONGs também aparece como vantagem comparativa. O motivo principal, no embasamento dado pelo gestor, é que às organizações civis é vedado remunerar seu quadro funcional com recursos públicos provenientes de convênios celebrados com a administração federal.

Quanto à burocracia, há duas vantagens percebidas, que lhes dá protagonismo permanente na implementação bem-sucedida das políticas. A primeira é a estabilidade de seus quadros, sem a qual as políticas não se sustentariam no longo prazo. Os prazos restritos de duração dos convênios com ONGs são obstáculos à institucionalização da política, quando esta é operada *exclusivamente* por organizações civis. Daí a menção à *descontinuidade potencial* das políticas conduzidas somente por ONGs. A outra vantagem da burocracia é possuir, em geral, melhor infraestrutura para implementar as políticas.

Nota-se, portanto, uma divisão de papéis mais ou menos clara: ao Estado cabe dar continuidade e abrangência às políticas, estruturando-as de forma a torná-las estável no tempo – e, para isso, pode ou não se valer da cooperação com ONGs. Esta competência é exclusiva do Estado também por seu monopólio da regulação e capacidade de obrigar (*enforcement*) à execução das políticas. É neste sentido que emergem as referências à *descontinuidade*, *fragmentação das políticas* e *menor infraestrutura comparada* como principais desvantagens da execução de políticas por meio de ONGs. O trecho a seguir espelha bem os argumentos desse tipo:

(...) nosso dever enquanto governo federal é poder dar continuidade à política pública. Então, é uma coisa que nós mesmos sempre nos perguntamos: por que fazer com a sociedade civil, que depois, muitas vezes, não tem condição de dar continuidade àquela política, [tal] como um ente federal? Então, por exemplo, como nós fazemos nossa parceria com o MEC, estamos colocando o programa na escola com o governo estadual ou (...) municipal; a tendência é que aos poucos isso possa se tornar um programa autossustentável e que a política [pública] possa ter continuidade. Quando a gente faz (...) com uma OSC (...) você tem essa dificuldade (E19:4, 21:21).

O fragmento, exemplar, revela um horizonte temporal da política que vislumbra o desejo de consolidar as políticas, o que só pode ser feito das estruturas e do aparato do Estado. Às ONGs reserva-se um papel associado ao desenvolvimento de metodologias – reportadas nas menções sobre *criatividade* e conhecimento especializado das organizações –, que, posteriormente, seriam internalizadas pela burocracia, além das demais características que lhes são próprias, já mencionadas.

Ressalta-se, portanto, que a noção de substitutibilidade dos atores responsáveis pelas políticas não é parte relevante no estoque de argumentos analisados. Parece que, na diversidade de respostas, o Estado e as burocracias públicas preservam o papel crucial de estruturação, sem a qual não há abrangência, continuidades e, vale notar, recursos públicos.

5 NOVOS VÍNCULOS ENTRE ESTADO E ONGS

Os dados analisados na seção anterior permitem considerar possíveis novas formas de articulação entre Estado e organizações civis.

A primeira constatação parece ser a confirmação discursiva das expectativas de grande parte da literatura normativa da década de 1990 sobre as organizações civis, a especificidade e potencial destas organizações em comparação à burocracia pública, literatura cujas “expectativas e exigências teóricas” Gurza-Lavalle deslindou em texto de 2003. Veja-se, por exemplo, o papel que a *expertise* e a capacidade de propor formas originais ou efetivas de conduzir as políticas, sem contar o engajamento, encontram no conjunto de menções dos entrevistados. Mas, até aqui, a novidade é apenas verificar que esta concepção, presente no discurso das organizações nacionalmente articuladas e seus porta-vozes,²⁰ é também encampado pela *burocracia pública*, ou seja, por aqueles que lidam cotidianamente com o desafio de tornar as políticas exequíveis e efetivas.

Um segundo aspecto diz respeito ao grande espaço conferido à necessidade de legitimar e qualificar o ciclo das políticas públicas. Apesar de este texto discutir especialmente aspectos atinentes à execução/implementação, é clara a relevância que os gestores atribuem à atuação das ONG nos estágios de concepção e formulação das políticas.

Terceiro, há novidade também na avaliação de que ONGs não são substitutas do Estado, mas um canal para fortalecer suas políticas. Há uma mudança relevante em relação aos argumentos dominantes das políticas dos anos 1990. Quando Evelina Dagnino (2004) argumentou haver uma “confluência perversa” entre um projeto neoliberal e um projeto democratizante participativo, por conta da harmonia discursiva quanto à defesa, em ambos, de uma sociedade civil “ativa e propositiva”, a vertente neoliberal se refere à noção de substitutibilidade. Neste projeto, diz a autora, “há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil” (2004, p. 197).

20. Este é o caso da Associação Brasileira de ONGs (ABONG), por exemplo.

No conjunto de entrevistas reunido neste trabalho, não há defesa da substitutibilidade; o argumento forte sugere complementariedade entre Estado e ONGs.²¹ Esta se expressa no já mencionado argumento da *expertise*. Mas a *expertise* alimenta e areja políticas que, no limite, devem ser incorporadas para sua difusão via políticas públicas oficiais, pelo Estado. A complementariedade também é visível no papel de difusão das políticas, via capilaridade das organizações. Se estas são indispensáveis para difundir e institucionalizar políticas, o gestor também vislumbra um desejo de, gradualmente, transferir tais políticas para a jurisdição das próprias burocracias públicas.²² Esta composição ajustável de papéis entre ONGs e Estado não sugere, em nenhum momento, exclusão das organizações no desenho e concepção das políticas, nem do Estado em sua implementação.

Talvez essas percepções decorram de um movimento bastante visível de incorporação, nos quadros da burocracia federal, de ativistas que construíram carreiras no setor não governamental (Abers e Oliveira, 2013; Abreu, 2011). É também possível que a ênfase em uma ou outra diferença seja mais pertinente em determinadas políticas, mas não em outras. Também parece claro, na visão do conjunto, que a demarcação entre atribuições do governamental e não governamental não é estanque, nítida e sequer desejável.

6 CONCLUSÃO

Este texto analisou as percepções de gestores federais sobre a cooperação com ONGs nas políticas públicas federais, a partir de um conjunto de 53 entrevistas em profundidade. Procurou-se sistematizar os motivos que animam a cooperação, as vantagens e desvantagens da implementação por meio de ONGs em face da burocracia pública e, por fim, os papéis relativos atribuídos ao Estado/burocracia e às ONGs nas políticas.

21. Ao contrário de considerar ONGs e burocracia pública como atores que, por serem vocacionados para realizar as mesmas tarefas, poderiam ser substituídos uns pelos outros, ao sabor das conveniências administrativas e econômicas, o argumento dominante sugere que cada ator tem um papel específico, que podem se complementar. Por isto, não são substituíveis.

22. Deve estar claro que os argumentos aqui apresentados indicam percepções gerais dos gestores, extraídas da análise dos argumentos sistematizados. Quanto mais se desce à compreensão específica do argumento, mais nuançado ele será.

Os gestores atribuem às ONGs funções e competências que a burocracia não poderá substituir em curto e médio prazos, tais como *expertise*, capilaridade, flexibilidade e engajamento nas políticas relacionadas aos convênios celebrados. As organizações captam de forma mais próxima e segura as demandas dos beneficiários, desenvolvem métodos e formas originais para alcançar os objetivos definidos nas ações governamentais e, com isto, alimentam a inovação nas políticas públicas. Estas são algumas das razões que talvez expliquem porque as organizações civis têm se tornado um ator cada vez mais relevante nas políticas estatais, em particular nos níveis subnacionais de governo, em uma conjuntura de forte expansão do leque de direitos e públicos beneficiários de políticas governamentais.²³

Entretanto, é também relevante a avaliação de que a burocracia é indispensável à implementação bem-sucedida das políticas, por ter quadros permanentes e melhor infraestrutura, condição considerada crucial para a continuidade e a institucionalização das políticas.

Há uma certa divisão de papéis entre ONGs e Estado. A este cabe dar continuidade e abrangência às políticas, estruturando-as e tornando-as estáveis no tempo, seja com a cooperação de ONGs ou não. Esta competência é exclusiva do Estado também por seu monopólio da regulação e capacidade de obrigar à execução das políticas. Às ONGs cabe o papel primordial – mas não exclusivo – de: formular e desenvolver alternativas para tornar as políticas efetivas; colaborar para a sua disseminação, alargando e qualificando o raio de alcance da burocracia federal; ampliar a legitimidade e aprimorar os objetivos das políticas públicas formuladas pelas burocracias.

Essas distinções, em geral, retratam visões que diferem daquelas que constituíram o arcabouço do modelo neoliberal, nos anos 1990, no qual os apelos à eficiência, pela via da delegação estatal, integraram o núcleo das reformas legislativas visando maior engajamento das organizações civis nas políticas. Hoje, as organizações são consideradas uma via para reforçar ou fortalecer políticas do Estado, não um substituto a elas.

23. É de se esperar também que todos os atributos aqui mencionados encontrem ainda maior relevância nos níveis subnacionais, em que as burocracias públicas são menores e menos qualificadas. Talvez não seja gratuito o fato de ser nos estados e municípios que as transferências voluntárias para ONGs mais se ampliaram na última década, em particular nos municípios brasileiros.

Espera-se ter avançado na literatura existente ao retratar os motivos e razões daqueles que conduzem – em conjunto com outros atores – os processos decisórios sobre a cooperação com ONGs. Com isto, amplia-se o espectro dos pontos de vista que competem para afirmar politicamente suas preferências em relação ao papel das organizações civis nas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; OLIVEIRA, M. **NGOs, parties and the state**: the career trajectories of environmental policy makers under the workers' party in Brazil. *In*: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 32. Chicago: May 2013.

ABRAMSON, C. Qualitative research in the positivist-behavioral tradition: resources for addressing type I and type II errors in code associations using Atlas.ti. **Atlas.ti newsletter**, Dec. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/A7BA0z>>. Acesso em: 6 mar. 2013.

ABREU, R. **Parcerias entre estado e sociedade civil**: velhas questões para uma nova dinâmica. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. **Gestão de finanças públicas**: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

BEHN, R. **Rethinking democratic accountability**. Washington: Brookings, 2001.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico do Orçamento** – MTO. Brasília, 2012.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: MATO, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces; Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DYSMAN, C. **Um estudo sobre a institucionalização das ONGs no Brasil**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

GWET, K. Kappa statistic is not satisfactory for assessing the extent of agreement between raters. **Statistical methods for inter-rater reliability assessment**, Gaithersburg, n. 1, abr. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/0DBv3S>>.

HULME, D.; EDWARDS, M. (Eds.). **NGOs, states and donors**: too close for comfort? Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1997.

LAVALLE, A. G. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. **Novos estudos**, São Paulo, n. 66, p. 91-110, jul. 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/QPvWKi>>.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006a.

_____. 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, 2006b.

LEWINS, A.; SILVER, C. **Using software in qualitative research**. London: Sage Publications, 2008.

LIMA NETO, F. **Relação com o Estado na visão das ONGs**: uma sociologia das percepções. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/ghwcSB>>. (Texto para Discussão, n. 1.820).

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

LOPEZ, F.; BUENO, N. **Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos**: 1999–2010. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.778).

MEDEIROS, R. **Between conflict and cooperation**: dilemmas in the relations between non-governmental organizations and the state in Brazil. Taschenbuch: VDM Verlag, 2009.

MITCHELL, J. C. Case and situation analysis. **The sociological review**, v. 31, n. 2, 1983.

ORAIR, R.; GOBETTI, S. Governo gastador ou transferidor? Um macrodiagnóstico das despesas federais no período de 2002 a 2010. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Coord.). **Brasil em desenvolvimento 2010**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

PINTO, C. R. J. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/J9yCiP>>. Acesso em: 24 jan. 2013.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.707).

POWERS, D. M. W. The problem with Kappa. *In*: CONFERENCE OF THE EUROPEAN CHAPTER OF THE ASSOCIATION FOR COMPUTATIONAL LINGUISTICS, 13., 2012, Avignon, França. **Anais...** Avignon: Association for Computational Linguistics, Apr. 2012.

REIS, E. **ONGs**: novas relações entre Estado e sociedade. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2013.

SALAMON, L. Government-nonprofit relations from an international perspective. *In*: BORIS, E.; STEUERLE, C. E. **Nonprofits and government**: collaboration and conflict. 2nd ed. Washington: The Urban Institute Press, 2006. p. 399-435.

SMALL, M. L. How many cases do I need? On science and the logic of case selection in field based research. **Ethnography**, v. 10, n. 5, p. 5-38, 2009.

SMITH, S. **NGOs and government:** implications for democracy, citizenship and public administration. *In:* ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2003. Philadelphia, Aug. 2003.

SMITH, S.; LIPSKY, M. **Nonprofits for hire:** the welfare state in the age of contracting. Cambridge: Harvard University Press, 1993.

TREZZA, V. **O termo de parceria como instrumento de relação público-privado sem fins lucrativos:** o difícil equilíbrio entre flexibilidade e controle. 2010. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Lista dos órgãos governamentais, respectivos programas governamentais e método de seleção

Órgão federal superior	Método de seleção	Programa governamental oficial
Ministério da Agricultura	Portal/SICONV	Desenvolvimento da Economia Cafeeira
Ministério da Agricultura	Portal/SICONV	Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio
Ministério da Cultura	Portal/SICONV	Engenho das Artes
Ministério da Cultura	Portal/SICONV	Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania
Ministério da Cultura (IPHAN)	Portal/SICONV	Brasil Patrimônio Cultural
Ministério da Justiça	Portal/SICONV	Gestão da Pol. Nacional Sobre Drogas
Ministério da Justiça	Bola de Neve	Justiça Comunitária
Ministério da Justiça	Portal/SICONV	Aprimoramento da Execução Penal
Ministério da Justiça	Portal/SICONV	Defesa do Consumidor
Ministério da Justiça	Portal/SICONV	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
Ministério da Justiça	Bola de Neve	Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional
Ministério da Pesca e Aquicultura	Portal/SICONV	Gestão da Política Aquícola e Pesqueira
Ministério da Pesca e Aquicultura	Bola de Neve	Não especifica um Programa
Ministério da Saúde	Bola de Neve	Programa Nacional de Controle da Tuberculose
Ministério da Saúde	Bola de Neve	Programa Nacional de DST e Aids
Ministério da Saúde	Bola de Neve	Não especifica um Programa
Ministério da Saúde	Bola de Neve	Programa de Hanseníase (Coordenação Geral de Hanseníase e Doenças em Eliminação)
Ministério das Cidades	Portal/SICONV	Habitação de Interesse Social
Ministério das Comunicações	Bola de Neve	Computadores para Inclusão / Observatório Nacional de Inclusão Digital
Ministério das Relações Exteriores	Bola de Neve	Cooperação humanitária internacional / Projetos de segurança alimentar
Ministério do Desenvolvimento Agrário (Incra)	Bola de Neve	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Portal/SICONV	Programa de Segurança Alimentar em Acampamentos de Reforma Agrária / Programa de Agricultura Urbana
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Portal/SICONV	Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Portal/SICONV	Agricultura Familiar (PRONAF)
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Portal/SICONV	Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável nos Territórios Rurais (PRONAT)
Ministério do Desenvolvimento Agrário (CONAB)	Bola de Neve	Programa de Aquisição de Alimentos
Ministério do Desenvolvimento Agrário (INCRA)	Portal/SICONV	Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Portal/SICONV	Acesso à Alimentação

(Continua)

(Continuação)

Órgão federal superior	Método de seleção	Programa governamental oficial
Ministério do Meio Ambiente	Bola de Neve	Política de Povos e Comunidades Tradicionais / Plano Nacional da Sociobiodiversidade / Bolsa Verde / Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas (PNGATI) / Política Nacional de Agricultura e Produção Orgânica.
Ministério do Meio Ambiente	Portal/SICONV	Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade
Ministério do Trabalho e Emprego	Portal/SICONV	Qualificação Social e Profissional
Ministério do Trabalho e Emprego	Portal/SICONV	Economia Solidária em Desenvolvimento
Ministério do Trabalho e Emprego	Bola de Neve	Programa de Desenvolvimento Territorial / Economia Solidária
Ministério do Turismo	Portal/SICONV	Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão
Ministério do Turismo	Bola de Neve	Bem Receber Copa
Ministério dos Esportes	Bola de Neve	Convênios c/ Entidades Nacionais de Administração do Desporto
Ministério dos Esportes	Bola de Neve	Programa Segundo Tempo
Ministério dos Esportes	Portal/SICONV	Brasil no Esporte de Alto Rendimento - Brasil Campeão
Secretaria de Direitos Humanos	Portal/SICONV	Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência
Secretaria de Direitos Humanos	Portal/SICONV	Garantia e Acesso a Direitos (Balcões de Direitos)
Secretaria de Direitos Humanos	Bola de Neve	Disseminação do Conhecimento a Respeito da População LGBT
Secretaria de Direitos Humanos	Bola de Neve	Programa de Enfrentamento à Violência Sexual Contra a Criança e o Adolescente
Secretaria de Direitos Humanos	Portal/SICONV	Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes
Secretaria de Direitos Humanos	Bola de Neve	Programa de Proteção a Testemunhas / Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos
Secretaria de Direitos Humanos	Portal/SICONV	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei
Secretaria de Políticas para Mulheres	Portal/SICONV	Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres
Secretaria de Políticas para Mulheres	Bola de Neve	Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
Secretaria de Políticas para Mulheres	Bola de Neve	Rede Cegonha/Pacto de Enfrentamento da Mortalidade Materna
Secretaria de Políticas para Mulheres	Bola de Neve	Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres
Secretaria de Promoção da Igualdade Racial	Portal/SICONV	Brasil Quilombola
Secretaria Geral da Presidência da República	Bola de Neve	Programa Brasil Sem Homofobia
Secretaria Geral da Presidência da República	Bola de Neve	Não mencionou o nome do Programa
Secretaria Geral da Presidência da República	Bola de Neve	Rede Educação Cidadã

Elaboração dos autores.

APÊNDICE B

Lista das posições ocupadas pelos entrevistados¹

- Secretário-executivo do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos no Ministério da Justiça.
- Secretário Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos.
- Secretário Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, na Secretaria Nacional de Direitos Humanos.
- Secretário Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo do Ministério do Turismo.
- Secretário Nacional de Habitação no Ministério das Cidades.
- Secretário Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, na Secretaria de Políticas para as Mulheres.
- Secretário de Políticas de Promoção da Igualdade Racial na Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais, da Secretaria de Políticas para Igualdade Racial.
- Secretário de Gestão Estratégica e Participativa no Ministério da Saúde.
- Secretário de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável no Ministério do Meio Ambiente.
- Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura do Ministério da Cultura
- Secretário de Cidadania Cultural no Ministério da Cultura.
- Presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente.
- Ouvidor do Sistema Penitenciário, do Departamento Penitenciário Nacional – Ministério da Justiça.
- Diretor na Secretaria de Vigilância em Saúde – Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais.
- Diretor do Departamento de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo. Concedeu entrevista também com base em sua experiência como Diretor de Programas e Projetos Educacionais no Ministério da Educação.

1. Há 54 nomes, apesar de a mostra ser composta por 53 entrevistas, pois, em uma das entrevistas, realizada no Ministério da Cultura, dois entrevistados foram ouvidos ao mesmo tempo.

- Diretor do Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego.
- Diretor do Departamento de Políticas Temáticas dos Direitos da Pessoa com Deficiência da Secretaria Nacional de Direitos Humanos.
- Diretor do Departamento de Gestão de Programas de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social do Ministério dos Esportes.
- Diretor do Departamento de Esporte Escolar e de Identidade Cultural da Secretaria Nacional de Esporte Educacional, no Ministério do Esporte
- Diretor do Departamento de Apoio à Produção familiar, no Programa Nacional de Aquisição de Alimentos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- Diretor de Promoção dos Direitos Humanos da Secretaria Nacional de Direitos Humanos.
- Diretor de Programas na Assessoria Especial para Modernização da Gestão – Ministério do Planejamento. Concedeu entrevista com base em atuação nas políticas de inclusão digital, no Ministério das Comunicações.
- Diretor de Política Agrícola e Informações da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
- Diretor de Fomento à Economia Solidária na Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego.
- Diretor de Articulação Institucional e Ações Temáticas da Secretaria de Políticas para as Mulheres.
- Diretor de Articulação e Coordenação de Políticas sobre Drogas na Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e, posteriormente, do Ministério da Justiça.
- Diretor da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- Coordenador-Geral da Secretaria Especial dos Direitos Humanos.
- Coordenador-Geral do Sistema Nacional de Medidas Socioeducativas na Secretaria de Direitos Humanos.
- Coordenador-Geral do Departamento Vigilância Epidemiológica no Ministério da Saúde.
- Coordenador-Geral de Promoção dos Direitos de LGBT – Secretaria de Direitos Humanos.

- Coordenador-Geral de Programas e Ações de Saúde na Subsecretaria de Articulação Institucional da Secretaria de Políticas para Mulheres.
- Coordenador-Geral de Planejamento e Estratégias do Departamento do Café na Ministério da Agricultura. Anterior: Coordenadora-Geral de Planejamento e Estratégias no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
- Coordenador-Geral de Comércio Justo e Crédito na Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego.
- Coordenador-Geral de Assistência Técnica, Capacitação, Associativismo e Cooperativismo da Pesca e Aquicultura.
- Coordenador-Geral de Agricultura Urbana na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- Coordenador-Geral de Acompanhamento e Monitoramento do Departamento de Gestão e Acompanhamento das Atividades Finalísticas na Secretaria Geral da Presidência da República. Concedeu entrevista como responsável pela área finalística da Secretaria de Direitos Humanos.
- Coordenador-Geral de Acompanhamento de Programas na Secretaria de Direitos Humanos.
- Coordenador-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome no Ministério das Relações Exteriores.
- Coordenador-Geral da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento do Ministério do Esporte.
- Coordenador-Geral da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça.
- Coordenadora-Geral da Coordenação-Geral de Fomento Às Penas e Medidas Alternativas (CGPMA) no Ministério da Justiça.
- Coordenadora Geral de Desenvolvimento de Assentamento no Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- Coordenadora do Departamento de Cooperativismo e Associativismo no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
- Coordenador dos Programas Mais Alimentos e Rede Brasil Rural e Assessor Especial na Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- Coordenador dos Programas de Penas Alternativas do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e do Programa de Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes na Secretaria de Direitos Humanos.

- Coordenador do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária do Inbra, no Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- Coordenador do Programa Nacional de Controle da Tuberculose no Ministério da Saúde.
- Coordenador de Valorização Profissional da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça.
- Coordenador de Jardins Históricos do IPHAN, no Ministério da Cultura.
- Coordenador de Convênios Coordenação de Logística, Convênios e Contratos do IPHAN no Ministério da Cultura.
- Coordenador de Ações de Desenvolvimento Territorial na Secretaria de Desenvolvimento Territorial (MDA). Falou também como base na experiência como secretário do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- Chefe de Assuntos Estratégicos e Relações Institucionais no Ministério da Pesca e Aquicultura.
- Assessor Especial da Secretaria Geral da Presidência da República. Falou com base em sua atuação na Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS).

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laetícia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Bárbara Pimentel (estagiária)

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Wanessa Ros Vasconcelos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Buenos

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

