

Lopez, Felix; Barone, Leonardo

Working Paper

As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: Tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011)

Texto para Discussão, No. 1896

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Lopez, Felix; Barone, Leonardo (2013) : As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: Tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011), Texto para Discussão, No. 1896, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91098>

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.

1896

TEXTO PARA DISCUSSÃO

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

**Felix Lopez
Leonardo Barone**

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

Felix Lopez**

Leonardo Barone***

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

** Técnico de planejamento e pesquisa da Diest do Ipea. E-mail: <felix.lopez@ipea.gov.br>.

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

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** 2013

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: H40; H49.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 CONSTRUÇÃO DOS DADOS E CLASSIFICAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES E DOS CONVÊNIOS	8
3 TRANSFERÊNCIAS PARA AS ESFLs (2003-2011).....	12
4 DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS ENTRE MINISTÉRIOS	17
5 TRANSFERÊNCIAS POR TIPO DE ORGANIZAÇÃO	20
6 OBJETIVOS DOS CONVÊNIOS	30
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	38
REFERÊNCIAS	39
ANEXOS	40

SINOPSE

Com base na classificação inédita sobre tipos e objetivos dos convênios e no cruzamento desta com os dados do estudo Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil (Fasfil), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e de outras informações oficiais, este texto apresenta as características dos convênios e das entidades sem fins lucrativos (ESFLs) que receberam recursos para políticas financiadas pelo governo federal de 2003 a 2011. Apresenta-se também a evolução dos gastos com convênios, bem como sua distribuição de acordo com os objetivos destes, o ministério e os tipos de entidade. Os dados permitem avaliar o lugar e o espaço que as ESFLs ocuparam nas políticas públicas federais no período considerado. Apesar de o universo de entidades e convênios ser bastante diverso, há alta previsibilidade no tipo de organização e de objetivos de convênio em cada área da política e nos órgãos do governo federal. Mesmo que se possa encontrar quase todo tipo de organização e de objetivos de convênio em diversos órgãos, os ministérios têm padrões e relações dominantes com alguns tipos de ESFLs.

Palavras-chave: Estado e organizações civis; entidades sem fins lucrativos; organizações da sociedade civil; organizações não governamentais; transferências voluntárias de recursos federais; convênios.

ABSTRACTⁱ

This paper presents some features of the partnerships and the non-profit organizations (NPOs) that received funds for public policies from the federal government between 2003 and 2011. The analysis is based on a new typology created to define the types of partnerships and their objectives that were implemented via non-profits as well as the intersection of this typology with data available in Fasfil/IBGE and other databases. The evolution of spending on partnerships is demonstrated, as well as their objectives by Ministry and by non-profit organization. The data also provides a better way to evaluate the place and space NPOs fill within federal public policies during the years considered. Although NPOs and their respective areas of collaboration are quite diverse,

ⁱ *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.*
As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

we found a strong relationship among the types of organizations and their partnership objectives in each area of public policy and/or federal government agency.

Keywords: non-profit organizations in Brazil; voluntary federal transfers; civil society organizations, Brazilian NGOs.

1 INTRODUÇÃO

De 2003 a 2011, o governo federal dispendeu quase R\$ 190 bilhões¹ em convênios com outros níveis de governo e com entidades sem fins lucrativos (ESFLs). Estes recursos estão distribuídos entre diferentes órgãos do governo federal e compõem objetivos de política pública variados. Apesar do grande volume de recursos dispendido com convênios, as análises sistemáticas sobre estes ainda são escassas, sobretudo em relação aos convênios entre Estado e ESFLs.

Os governos estaduais e as prefeituras recebem a maior parte das transferências voluntárias realizadas pela União mediante convênios. As ESFLs compõem aproximadamente 15% do total de transferências realizadas pela União entre 2003 e 2011, correspondendo a quase R\$ 29 bilhões. A nomenclatura ESFLs é a classificação jurídica dada a um conjunto diverso de organizações, entre as quais estão compreendidas desde organizações da sociedade civil de defesa de direitos e sindicatos até fundações de ensino e pesquisa e hospitais beneficentes. Neste período, aproximadamente 10 mil organizações firmaram pelo menos um convênio com o governo federal.

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

Os convênios de 2003 a 2011 realizados com ESFLs têm como finalidade desde a manutenção de serviços de saúde, assistência social ou educação até a realização de eventos, o financiamento de atletas em uma competição esportiva, a construção de infraestrutura para uma organização ou a realização de um estudo técnico. Para fins analíticos, serão denominados genericamente de convênios todos os instrumentos de cooperação entre Estado e ESFLs: termos de parceria, contratos de repasse e convênios propriamente ditos.

1. Todas as informações financeiras foram ajustadas para valores de 2012.

O objetivo deste texto é descrever, tendo como limite a disponibilidade de dados,² as características dos convênios e das organizações que firmaram convênios com o governo federal de 2003 a 2011. Serão apresentados a evolução dos gastos com convênios, a distribuição destes por objetivo dos convênios, por ministério e o tipo de organização. Pretende-se colaborar para os debates sobre a cooperação entre ESFL e governos na condução de políticas públicas e ampliar o entendimento sobre o lugar e o espaço que as entidades ocupam nestas, em particular, nas federais.

O maior desafio na elaboração deste trabalho foi coletar e organizar dados. Apesar de os dados orçamentários do governo federal estarem disponíveis há muitos anos para consulta pública, as informações específicas dos convênios foram disponibilizadas apenas recentemente. Não há dados sobre os convênios anteriores a 2003 acessíveis de forma sistemática. A seguir, serão apresentados fontes e dados utilizados na pesquisa.

2 CONSTRUÇÃO DOS DADOS E CLASSIFICAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES E DOS CONVÊNIOS

A maior parte das informações foi obtida no portal Siga Brasil, do Senado Federal, o qual contém dados provenientes das duas principais fontes de informação sobre convênios no Brasil: Sistema de Convênios (SICONV) – organizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) – e Sistema Integrado de Administração Financeira do governo federal (Siafi), mantido pelo Ministério da Fazenda (MF). Por meio do Siga Brasil, é possível obter as seguintes informações sobre os convênios:

2. É importante ressaltar que há outras formas de cooperação com organizações civis que não passam por transferências voluntárias por convênios, pela modalidade 50. Exemplos desta cooperação são leis de incentivo à cultura, lei de incentivo ao esporte e às políticas correlatas. Estes são repasses indiretos. Há, enfim, todo um universo de incentivos fiscais, imunidades e isenções, bem como contratos de prestação de serviços celebrados com organizações da sociedade civil (OSCs), que também estão fora desta análise e, muitas vezes, ausentes dos sistemas oficiais de dados. Há transferências registradas em diferentes bases de dados que não entram na contabilidade oficial das transferências voluntárias para OSCs e ainda não constavam no sistema de convênios oficial, o SICONV, no momento que esta análise foi produzida. Tentou-se reduzir o problema solicitando as bases de dados de algumas destas fontes. Este foi o caso, por exemplo, da FINEP, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Como consta em diferentes seções deste texto, o volume de recursos transferidos para ESFL, por este ministério, é expressivo. É necessário enfatizar que continua a ser uma tarefa inalcançável, hoje, saber de forma segura quantos recursos diretos e indiretos são transferidos para entidades sem fins lucrativos (ESFLs). Basta indicar, aqui, que estas organizações captam e recebem mais recursos que aparecem oficialmente na forma de convênios, pela via da modalidade 50. Na análise deste texto, portanto, estuda-se uma parte desta cooperação entre ESFL e governo federal.

- número do Siafi – que serviu como identificador do convênio;
- ano de celebração do convênio e demais datas relevantes;
- situação do convênio – concluído, cancelado, em execução etc.;
- órgão superior gestor e órgão concedente, por exemplo: Ministério da Saúde (MS)/Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa);
- programa e ação nos quais o convênio está inserido;
- Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), razão social e localização da ESFL conveniente;
- classificação jurídica da ESFL conveniente; e
- valores totais, contrapartida, valores empenhados e valores pagos e/ou transferidos.

A classificação jurídica apresentada no orçamento federal, contudo, é insuficiente para compreender a diversidade de organizações que cooperam com o governo federal. Mais ainda, a mesma organização recebe classificações distintas em convênios celebrados em anos diferentes. Assim, além de se revisar a classificação orçamentária das organizações, conta-se nesta pesquisa com a colaboração do IBGE, que forneceu a classificação proveniente da Fasfil 2010 (IBGE, 2012) para o conjunto específico de organizações listadas no orçamento federal.

A classificação da natureza jurídica das entidades disponível no orçamento foi revisada para este projeto e contém as seguintes categorias:

- associação;
- cooperativa;
- entidade sindical;
- fundação;
- fundação de apoio à pesquisa:³

3. No anexo A, apresentam-se alguns dados e séries que excluem do cálculo os convênios realizados com fundações de apoio à pesquisa (FAPs) e o MCTI. Considerou-se necessário apresentar dados gerais sem esta categoria devido ao entendimento de que tais convênios abrigam, em geral, parcerias que destinam recursos aos laboratórios de pesquisa universitários e correlatos, configurando um conjunto de organizações que, em geral, fazem parte do aparato estatal. Apesar de este texto incorporar todas as ESFLs e definir seus critérios de classificação, considerando a inclusão ou não das transferências pela via da modalidade 50 do orçamento da União, o que requer, em princípio, a inclusão das fundações de pesquisa e do MCTI, dados sem considerá-las podem ser de interesse do leitor. Em texto futuro, será feita a análise nos moldes do estudo apresentado neste artigo, considerando apenas as organizações que o cadastro do IBGE identifica como desenvolvimento e defesa de direitos e defesa de direitos de grupos e minorias, que, a princípio, se enquadram de forma mais justa na autorrepresentação do tipo de organizações como a Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG) usualmente denominadas por OSCs ou organizações não governamentais (ONGs).

- hospitais e santas casas;
- serviço social autônomo; e
- outros.

É importante notar que a natureza jurídica das fundações e das fundações de apoio à pesquisa (FAPs) é a mesma, e que hospitais e santas casas se diferenciam das demais organizações em termos jurídicos. Entretanto, como se observará adiante, preferiu-se destacar as organizações ligadas à pesquisa e as organizações da área da saúde em virtude de sua relevância no orçamento federal destinado a convênios com ESFLs. Para fazer esta separação, utilizaram-se dados do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e a informação dos programas nos quais estas organizações estavam inseridas, além dos objetivos e das justificativas dos convênios. A categoria *outros* contém todas as entidades não classificadas.

Idealmente, também seriam separadas as demais categorias jurídicas em subtipos, de acordo com as atividades das organizações. Na ausência de informações sobre as atividades da organização, contou-se com a classificação advinda do IBGE.

Na Fasfil, os pesquisadores do IBGE partem da classificação econômica das organizações – Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) – para construir uma classificação específica e adequada às organizações privadas sem fins lucrativos. Considera-se mais que a natureza jurídica, e as entidades são classificadas com base em suas atividades e finalidades. A classificação final derivada da Fasfil – com os ajustes eventualmente necessários para o projeto –, incluída na base de dados dos autores deste trabalho, contém, as seguintes categorias:

- habitação;
- assistência social;
- saúde;
- hospitais;
- outros serviços de saúde;
- cultura e recreação;
- esporte e recreação;
- cultura e arte;
- educação e pesquisa;
- educação infantil;
- ensino fundamental;

- ensino médio;
- educação superior;
- educação profissional;
- outras formas de educação e/ou ensino;
- estudos e pesquisas;
- desenvolvimento e defesa de direitos;
- associações de moradores;
- desenvolvimento rural;
- centros e associações comunitárias;
- emprego e treinamento;
- defesa de direitos de grupos e minorias;
- outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos;
- sindicatos, associações profissionais e patronais;
- partidos políticos;
- associações profissionais;
- sindicatos, federações e confederações;
- associações de produtores rurais;
- associações empresariais e patronais;
- religião;
- meio ambiente e proteção animal;
- outras instituições privadas sem fins lucrativos;
- sistema S – SESC, Sesi, Senai e SENAC;
- conselhos, fundos e consórcios municipais;
- caixas escolares e similares;
- outros;
- condomínios; e
- NA – classificação indisponível;

Além de se obter uma classificação jurídica e uma classificação das organizações segundo seus propósitos e suas atividades, destacaram-se, com base em listagens do Ministério da Justiça (MJ), as organizações que detêm título de organização da sociedade civil de interesse público ou de utilidade pública federal. Estas organizações estão espalhadas entre as categorias das classificações anteriores, havendo sobreposição.

Por fim, para lidar com a diversidade dos convênios e propósitos para os quais foram desenhados, desenvolveu-se, no âmbito deste projeto, uma classificação dos convênios de acordo com os objetivos propostos. Assim, têm-se, de um lado, classificações que permitem identificar as ESFLs de acordo com suas características e, de outro, o propósito envolvido na relação entre a organização e o governo federal. Também abriu-se a possibilidade de examinar, por exemplo, quais tipos de convênios e organizações são mais frequentes em cada ministério ou quais categorias correspondem à maior parte do gasto. A seguir, descrevem-se a evolução dos gastos ao longo dos nove anos de análise e a sua distribuição pelo país.

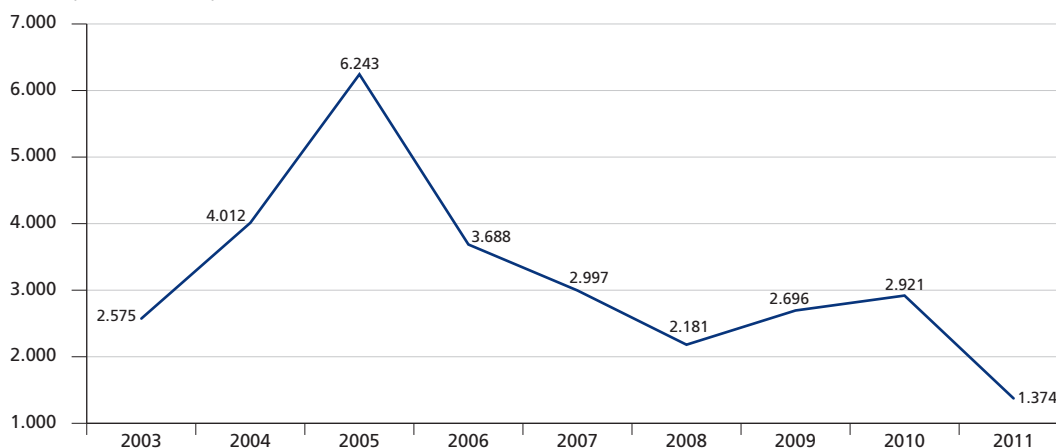
3 TRANSFERÊNCIAS PARA AS ESFLs (2003-2011)

A evolução do gasto federal com convênios firmados com ESFLs varia bastante entre 2003 e 2011, como indica o gráfico 1. Enquanto, em 2005, foram gastos aproximadamente R\$ 6,2 bilhões; em 2011, o gasto com convênios com esta categoria ficou abaixo de R\$ 1,5 bilhão. Foram celebrados mais de 36 mil convênios com aproximadamente 10 mil organizações.

GRÁFICO 1

Evolução anual dos valores dos convênios do governo federal celebrados com entidades sem fins lucrativos – ESFLs (2003-2011)

(Em R\$ milhões)



Fonte: Siga Brasil. Posição em fevereiro de 2013.

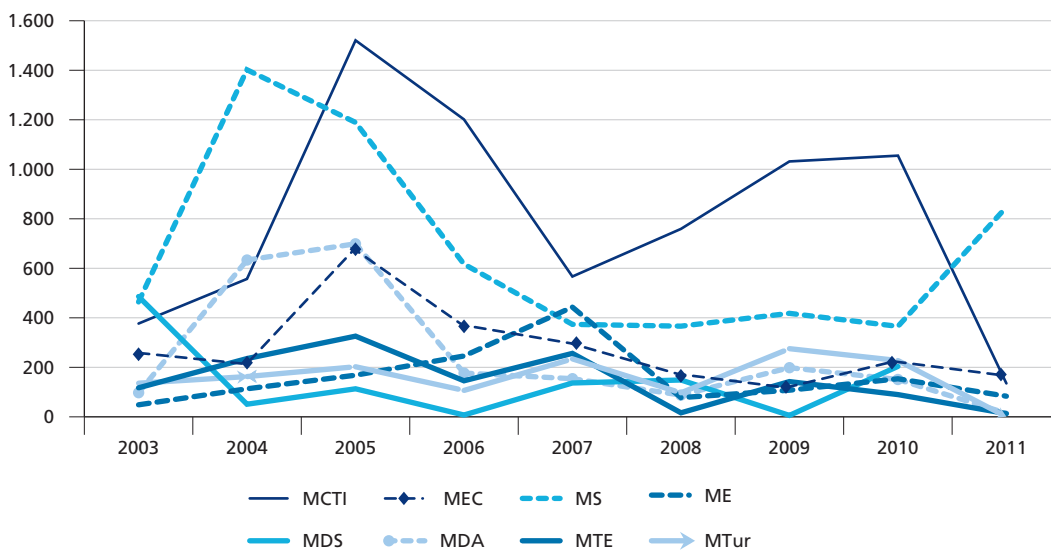
Elaboração dos autores.

Obs.: o gráfico foi elaborado com base nos dados do Siga Brasil, os quais incluem as transferências realizadas pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) para fundações de apoio à pesquisa (FAPs) e as transferências orçamentárias realizadas pela modalidade orçamentária 50, ou seja, transferências para entidades sem fins lucrativos (ESFLs). A menção à FINEP se deve ao fato de que os convênios realizados por esta organização, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), ainda não constam oficialmente nas bases de convênios do governo federal, em particular, no Sistema de Convênios (SICONV). Alerta-se, ainda, que neste e nos demais gráficos, todos os valores são empenhados e atualizados para junho de 2012, de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Uma potencial causa da queda do volume de recursos transferidos às ESFLs mediante convênios é apontada por Lopez e Bueno (2012). A União teria deixado de conveniar diretamente com as entidades para transferir recursos de forma indireta por meio dos demais níveis de governo. A validade deste argumento, contudo, dependerá da disponibilidade de dados sobre convênios com ESFLs nos níveis subnacionais, que ainda são indisponíveis.

Observa-se que o ciclo apresentado no gráfico 1 pode ser bem explicado pela evolução de recursos gastos em convênios nos quatro ministérios que apresentam maiores valores: MCTI, Saúde, Educação e Desenvolvimento Agrário. No gráfico 2, apresentaram-se os gastos anuais dos oito ministérios com maiores valores entre 2003 e 2011.

GRÁFICO 2
Transferências voluntárias anuais do governo federal para as ESFLs, por ministério (2003-2011)
(Em R\$ milhões)



Fonte: Siga Brasil.

Elaboração dos autores.

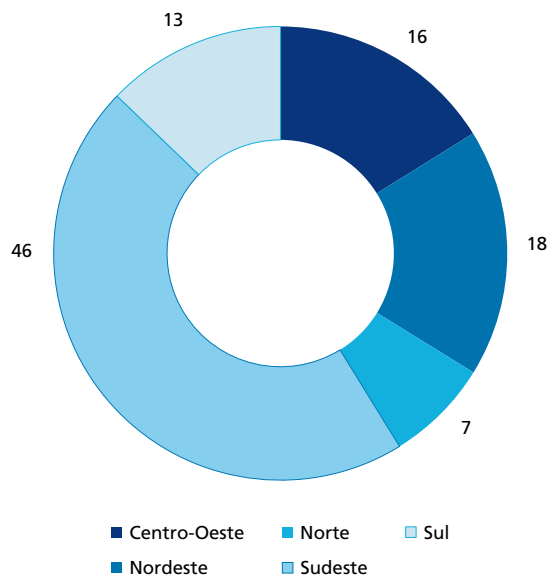
Obs.: os dados incluem os dez principais ministérios, de acordo com o volume de recursos transferidos.

Os valores empenhados para cada ministério em convênios são bastante diversos. O MCTI dispendeu mais de R\$ 7,2 bilhões em convênios entre 2003 e 2011. O total de gastos deste, em conjunto com o MS, cujo gasto total no período aproximou-se dos R\$ 6 bilhões, representa mais de 46% do total de recursos transferidos a ESFLs mediante convênios. Juntos, os dois ministérios firmaram quase 15 mil

convênios. Adiante, será examinado o gasto por ministério e/ou órgão em detalhes. No anexo A, há uma análise pormenorizada dos gastos realizados pelo MCTI e das transferências para as FAPs.

GRÁFICO 3

Distribuição do gasto com convênios entre governo federal e ESFLs, por região (2003-2011)
(Em %)



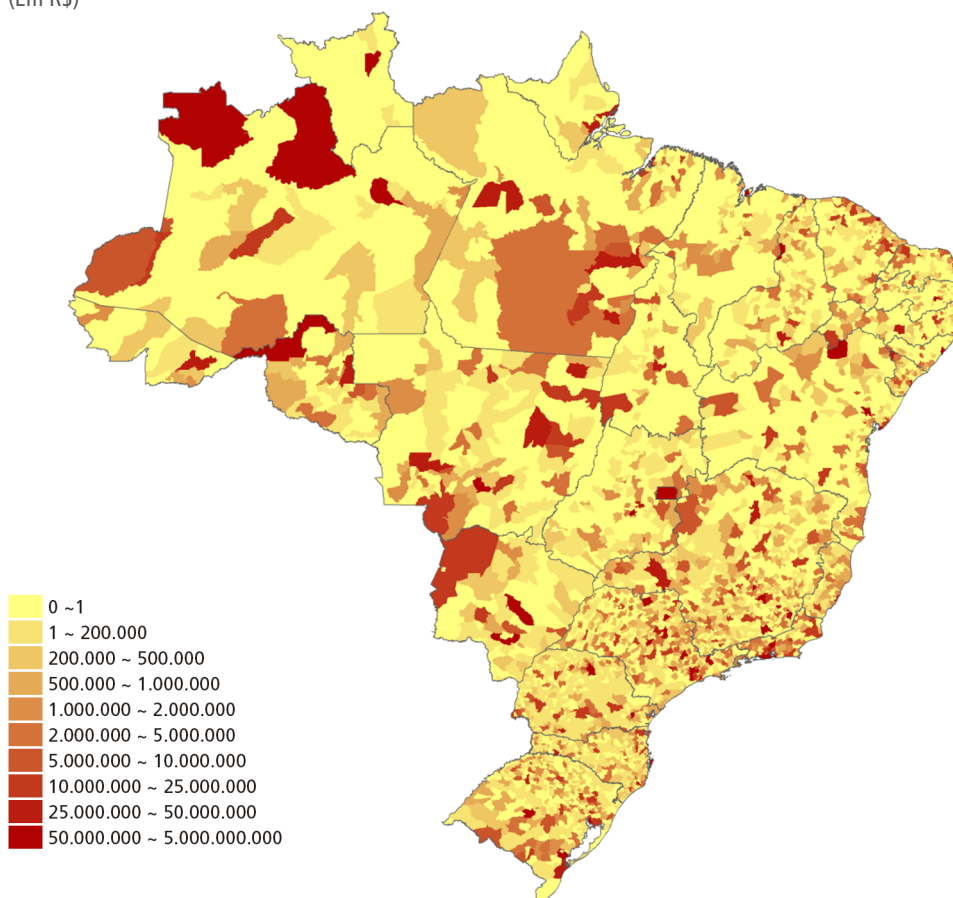
Fonte: Siga Brasil.
Elaboração dos autores.

A distribuição geográfica de recursos é também bastante desigual pelo país. O gráfico 3 indica que quase metade (46%) dos recursos foi destinada a organizações localizadas na região Sudeste. As organizações da região Norte, por sua vez, receberam apenas 7,4% dos recursos. O mapa 1 apresenta informações sobre os valores empenhados pelo total de organizações, por município.

MAPA 1

Distribuição de recursos empenhados para as ESFLs, por município (2003-2011)

(Em R\$)



Fonte: Siga Brasil e Centro de Estudos da Metrópole (CEM).
Elaboração dos autores.

Mais que uma desigualdade entre regiões, o desequilíbrio de distribuição se dá entre municípios. O mapa 1 demonstra que há poucos municípios cujas organizações recebem muitos recursos – em vermelho –, do país, sendo que, na maioria dos municípios não há organizações que celebraram convênio federal ou há apenas organizações que celebraram contratos de valores baixos.⁴ Deve estar claro que a distribuição dos recursos indica apenas o município no qual a organização está sediada. Por isso, não se pode saber

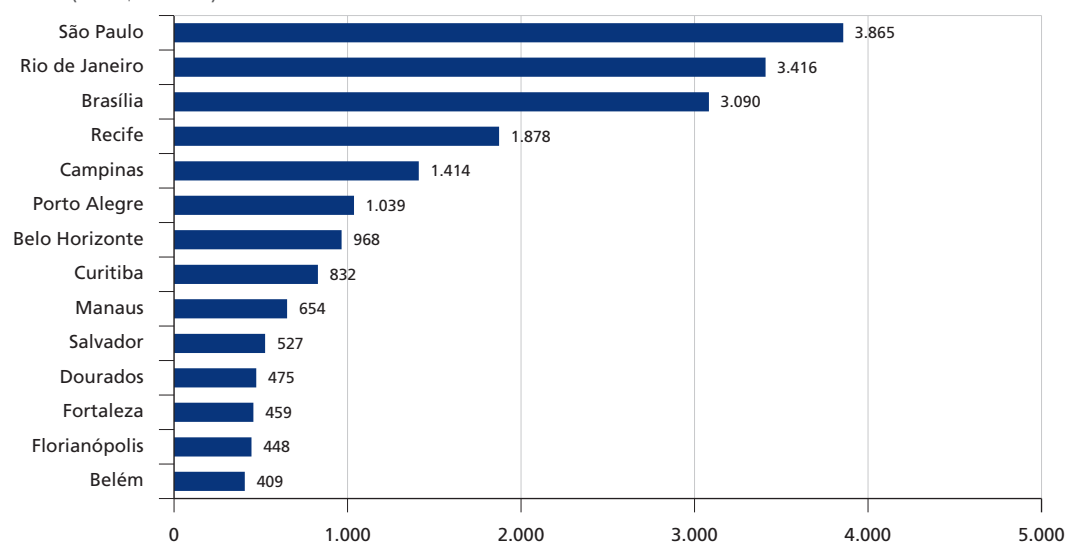
4. Em alguns municípios, a exemplo de Manaus, São Gabriel da Cachoeira e Altamira, nos quais estão organizações que receberam muitos recursos, existem áreas maiores ou equivalentes a alguns estados da região Nordeste.

para onde, efetivamente, os recursos são destinados no momento da execução da política. Por exemplo, pode-se pensar que uma organização X receba muitos recursos para ações que são distribuídas por muitos municípios do território. Os dados indicam, contudo, os recursos destinados apenas ao município no qual a organização cadastrou seu endereço nas bases oficiais. Estas foram utilizadas como referência para a elaboração deste trabalho.

GRÁFICO 4

Principais cidades recipientes de recursos por meio de transferências do governo federal para as ESFLs (2003-2011)

(Em R\$ milhões)



Fonte: Siga Brasil.
Elaboração dos autores.

De fato, catorze municípios concentram as ESFLs que receberam quase 70% do total de recursos (gráfico 4). Somadas, as organizações que celebraram convênios com a União sediadas em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, receberam mais de um terço das transferências para esta categoria.

O fato de o MCTI ser o órgão federal que mais despense recursos por convênio com ESFLs certamente favorece cidades em que há mais universidades e fundações de pesquisa. Também é de se esperar que algo semelhante ocorra com os convênios da área da saúde, a qual tem o segundo maior orçamento de transferências para ESFLs. Deve-se também aguardar alguma proporcionalidade na transferência de recursos em relação à população municipal. Por fim, é importante lembrar que a frequência de organizações

em grandes centros urbanos é proporcionalmente maior e não necessariamente sua área de atuação é o município em que está instalada.⁵

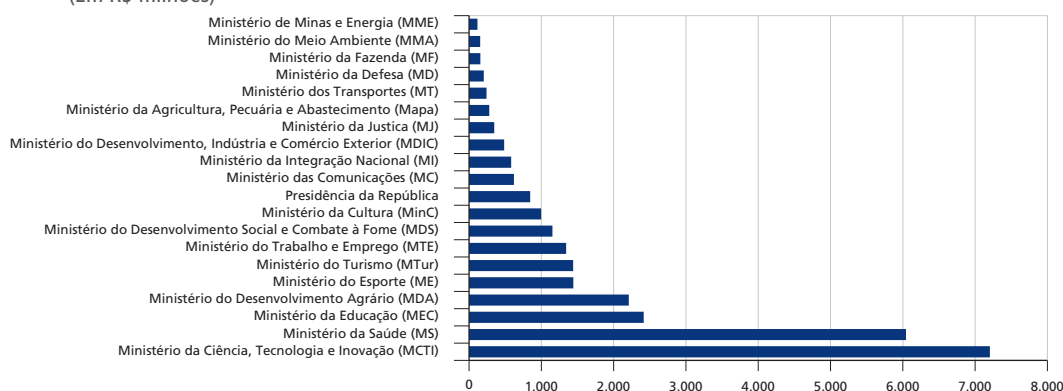
4 DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS ENTRE MINISTÉRIOS

Há grandes diferenças nos orçamentos dos ministérios em relação ao gasto com convênios no orçamento. A distribuição de recursos e o número de convênios entre ministérios é bastante desigual. Assim como observado no gráfico 2, o MCTI e o MS, por exemplo, representam 46,2% do gasto total do governo federal com convênios entre 2003 e 2011, e ambos realizaram 41,3% dos convênios. Os dez ministérios com maiores orçamentos para convênios com ESFLs compõem 87,5% do volume total de recursos e quase 90% do total de convênios. O gráfico 5 apresenta aqueles que tiveram gastos superiores a R\$ 100 milhões no período em análise.

GRÁFICO 5

Recursos transferidos do governo federal para as ESFLs, por ministério (2003-2011)

(Em R\$ milhões)



Fonte: Siga Brasil.

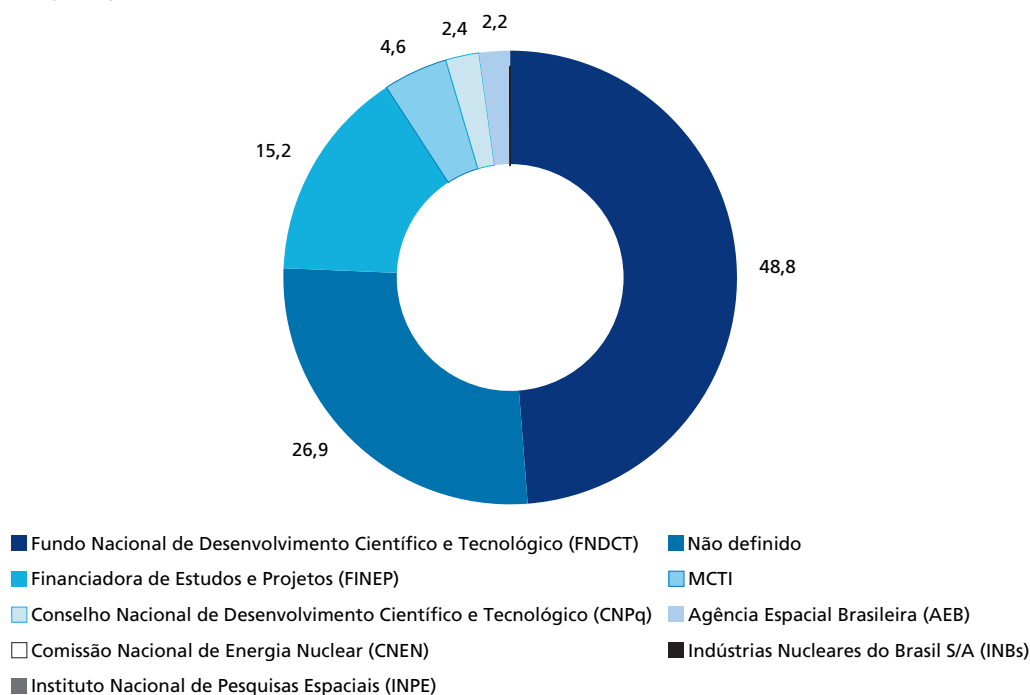
Elaboração dos autores.

Obs.: o gráfico foi elaborado considerando-se os ministérios que recebem o maior volume de recursos.

5. Saber o destino efetivo dos recursos durante a execução dos convênios será possível apenas quando as bases oficiais – em especial o SICONV – disponibilizarem esta informação. Esta definição precisa da localidade, porém, ocorre somente no momento da celebração dos convênios. A dificuldade advém do fato de que, ao definir ações e programas governamentais, o orçamento federal não indica onde aquelas serão executadas, pois não se sabe, de antemão, quais municípios, organizações civis ou entes públicos proporão projetos ou participarão da política. Trata-se de uma decisão que será tomada posteriormente, no momento de arbitrar onde incidirá cada policy. Lopez e Bueno (2012) indicaram que aproximadamente 80% dos recursos destinados a ESFL aparecem no orçamento federal como ações “nacionais” e não “regionais”, “estaduais” ou “municipais”. Entretanto, sabe-se que, em termos práticos, os projetos e convênios definidos no âmbito de cada ação e programa têm territórios bem definidos e poucas ações possuem efetivamente caráter nacional.

Entre os órgãos do MCTI, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico Tecnológico (FNDCT) e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) representam mais de R\$ 6,5 bilhões, no período de 2003 a 2011, o equivalente a 90% do total gasto com convênios da pasta (anexo A).

GRÁFICO 6
Distribuição do gasto com convênios entre governo federal e ESFL, por órgão do MCTI
(2003-2011)
 (Em %)



Fonte: Siga Brasil.

Elaboração dos autores.

Obs: por apresentarem valores muito residuais, abaixo de 500 mil reais, foram excluídas as informações das indústrias nucleares do Brasil (INBs) e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe).

No MS, em contraste, as políticas mais dispendiosas são as ligadas diretamente ao ministério, com exceção da Fundação Nacional de Saúde (FNS), cujo gasto total no período ultrapassa o valor de R\$ 1,6 bilhão.

Assim, de quase R\$ 29 bilhões gastos em convênios de 2003 a 2011, três órgãos governamentais, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), FINEP e FNS, correspondem sozinhos a 28,6% do total. Em número de

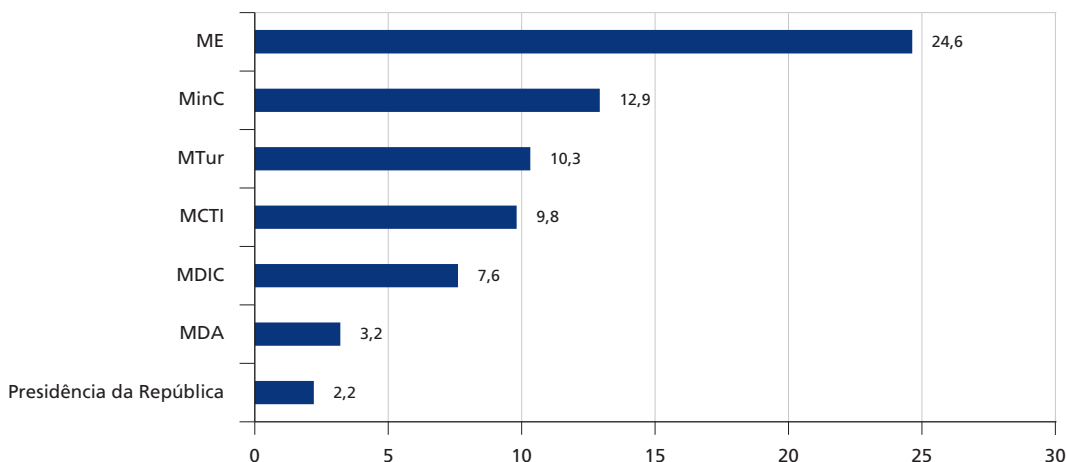
convênios, estes três órgãos conformam apenas 14,7%, um indicativo de que a média de valores dos convênios que celebram está acima da média do governo federal.

Ainda que as áreas da saúde e da ciência e tecnologia tenham maiores valores absolutos, quando são considerados as porcentagens gastas com transferências para ESFL, como porcentagem do total de cada um dos ministérios, apenas para poucos órgãos a participação tem impacto relevante no orçamento. Em 2007, por exemplo, apenas em seis órgãos o valor de participação ultrapassou 2% do orçamento (gráfico 7). Entre os ministérios com maiores valores absolutos, apenas o MCTI figura nesta lista. Mesmo para o ME e para o MTur, como é possível observar no gráfico 2, 2007 é um ano atípico, no qual os gastos em convênios aumentam com ESFL consideravelmente.

GRÁFICO 7

Participação dos convênios com ESFL no orçamento de ministérios selecionados (2007)

(Em %)



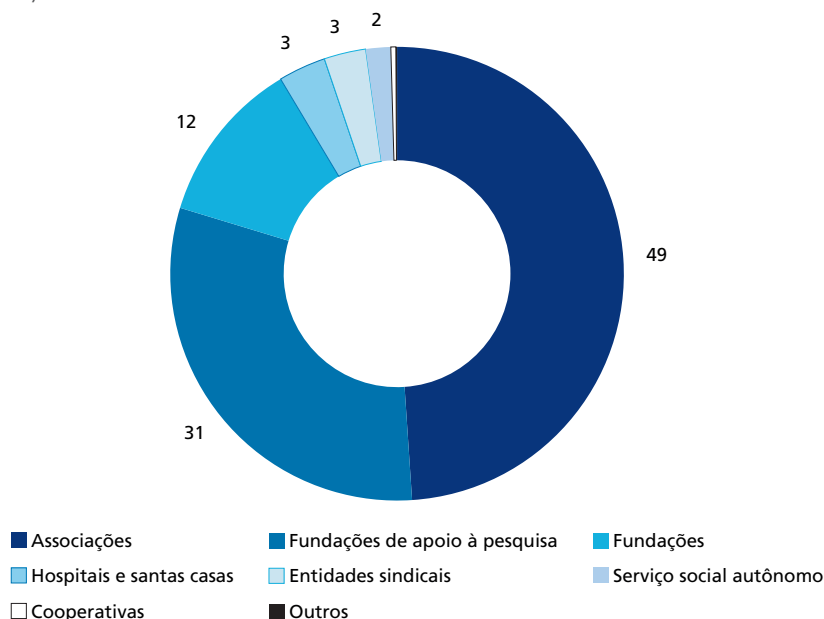
Fonte: Siga Brasil.
Elaboração dos autores.

Um dos aspectos a considerar na comparação entre ministérios consiste na diferença entre os tipos de organizações e os objetivos envolvidos nos convênios celebrados entre a ESFL e o órgão. Nas próximas seções, serão exploradas estas diferenças.

5 TRANSFERÊNCIAS POR TIPO DE ORGANIZAÇÃO

Associações e fundações, inclusive FAPs, receberam, de 2003 a 2011, mais de 90% do orçamento destinado a convênios com ESFL do governo federal. Hospitais e santas casas, sindicatos e demais entidades sindicais, serviço social autônomo, cooperativas e demais entidades não classificadas receberam, somadas, a menor parte dos recursos transferidos às cerca de 10 mil organizações convenientes (gráfico 8).

GRÁFICO 8
Distribuição do gasto federal com convênios celebrados com ESFL, por natureza jurídica (2003-2011)
 (Em %)



Fonte: Siga Brasil.
 Elaboração dos autores.

A tabela 1 descreve as organizações de acordo com as categorias jurídicas às quais pertencem. A grande maioria dos convênios e quase a metade dos recursos repassados a ESFL pelo governo federal de 2003 a 2011 foi destinada a associações, que representam cerca de quatro quintos do universo de organizações convenientes. A categoria associações torna a classificação jurídica apresentada no orçamento federal pouco relevante, pois congrega grande diversidade de organizações, com propósitos muito diversos e grande variação no volume de transferências recebidas. Adiante, será analisado com mais cuidado quais organizações compõem esta categoria jurídica.

As fundações e FAPs, em conjunto com o serviço social autônomo, têm valores médios por convênio bastante elevados: entre R\$ 1,2 milhão e R\$ 1,5 milhão. Os valores médios dos convênios são de cerca de R\$ 700 mil. Aproximadamente 6,2% dos convênios têm valores acima de R\$ 5 milhões.

TABELA 1
Convênios e valores transferidos para ESFL, por natureza jurídica (2003-2011)

Natureza jurídica	Valores empenhados (R\$)	Número de convênios	Número de organizações	Média por convênio (R\$)	Média por ESFL (R\$)	Número de convênios por ESFL
Associações	14.040.450.599	22046	7588	636.87	1.850.349	2,91
Fundações de apoio à pesquisa	8.819.704.148	6099	251	1.446.090	35.138.263	24,3
Fundações	3.363.264.831	2750	539	1.223.005	6.239.823	5,1
Hospitais e santas casas	972.948.142	3550	659	274.069	1.476.400	5,39
Entidades sindicais	854.219.629	984	355	868.109	2.406.252	2,77
Serviço social autônomo	509.267.532	383	102	1.329.680	4.992.818	3,75
Cooperativa	102.226.430	237	170	431.335	601.331	1,39
Outros	24.474.006	25	4	978.96	6.118.501	6,25
Total	28.686.555.320	36074	9668	795.214	2.967.165	3,73

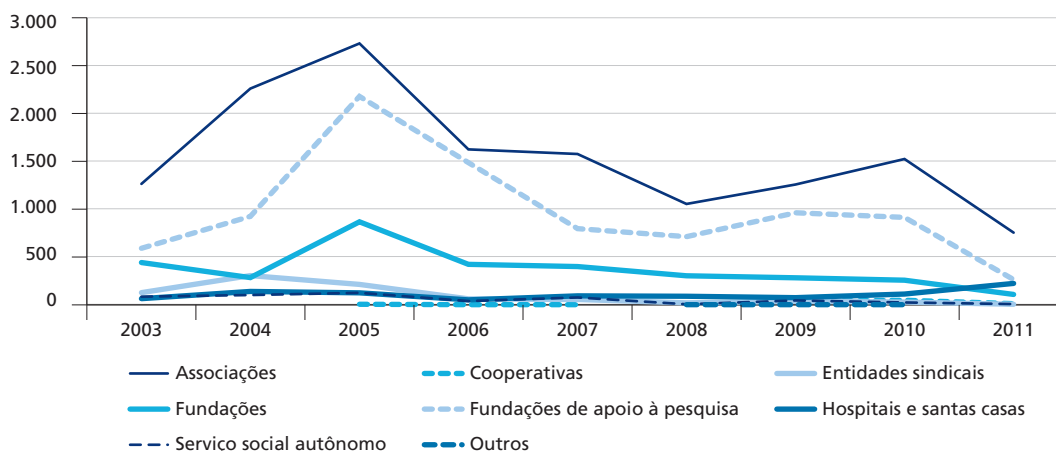
Fonte: Siga Brasil.
Elaboração dos autores.

Quando se observam as médias de valores por organização, FAPs são as entidades que, de fato, recebem individualmente grande quantidade de recursos do governo federal. Em média, uma organização recebeu, entre 2003 e 2011, R\$ 35 milhões do governo federal. O número médio de convênios por organização no período é pouco maior que 24, representando mais de três por ano, um forte indicativo de que são organizações que mantêm relação duradoura com os órgãos do governo federal. Muitas das FAPs são organizações ligadas diretamente às universidades federais ou centros de referência em pesquisa, em diversas áreas do conhecimento.

Da mesma maneira, o serviço social autônomo, que realiza em média convênios de valores abaixo da média do total de convênios, apresenta o segundo maior valor médio por organização – de aproximadamente R\$ 5 milhões e quase quatro contratos. Fundações e hospitais e santas casas também têm número de convênios médios por organização bastante elevados, acima de cinco.

Assim, o maior problema da classificação jurídica é a diversidade de organizações na categoria associação. Como observou-se rapidamente no gráfico 9, não há grande diferença, entre anos, nos recursos relativos transferidos para cada uma das categorias.

GRÁFICO 9
Convênios entre governo federal e ESFL e recursos empenhados, por natureza jurídica da ESFL (2003-2011)
 (Em R\$ milhões)



Fonte: Siga Brasil.
 Elaboração dos autores.

Como indicado, para solucionar o problema de uma classificação de organizações com uma categoria contendo a maioria dos convênios, contou-se com o auxílio do IBGE, que forneceu a distribuição das organizações que constavam na base de dados dos autores deste estudo, utilizando os critérios da pesquisa Fasfil.

A classificação da Fasfil contém grupos e subgrupos. Como era de se esperar, as organizações de educação e pesquisa representam quase 30% do volume total de recursos destinados a convênios com ESFL no orçamento federal. As organizações da Saúde, porém, correspondem a pouco mais de 10% do orçamento de transferências federais para ESFL.

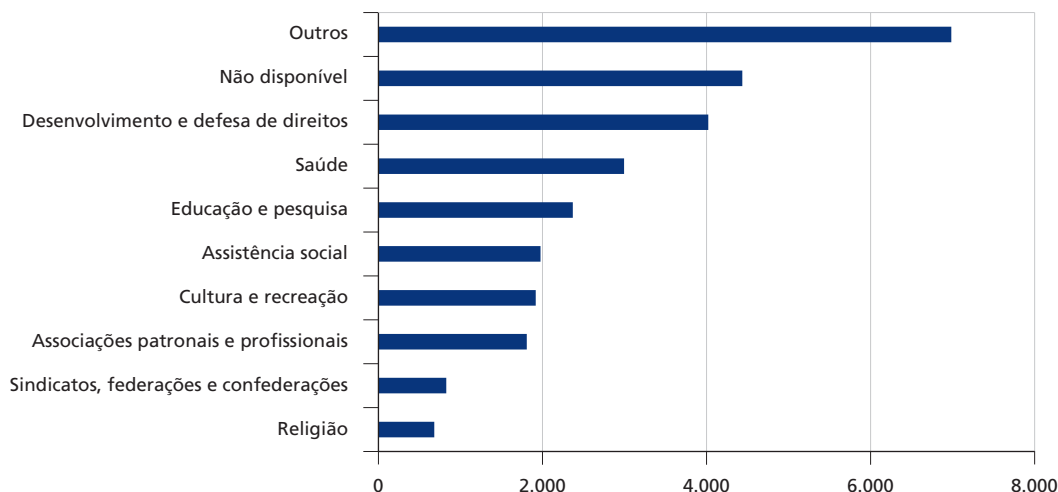
Na classificação do IBGE, porém, a segunda categoria com maior volume de recursos é a de organizações cuja classificação não estava disponível, representando 15% do total de recursos dos convênios de 2003 a 2011 (gráfico 10).

A introdução da classificação Fasfil permitiu identificar organizações de desenvolvimento e defesa de direitos. São estas que ocupam o imaginário dos debates sobre a relação do Estado com organizações civis ou organizações não governamentais (ONGs).

GRÁFICO 10

Convênios entre governo federal e ESFL por grupo de ESFL, utilizando tipologia da Fasfil (2003-2011)

(Em R\$ milhões)



Fonte: Siga Brasil.

Elaboração dos autores.

Obs: as categorias partidos políticos, condomínios, habitação e Sistema S foram excluídas por apresentarem valores residuais.

A tabela 2 apresenta com mais detalhes os valores totais, o número de convênios e as médias dos valores de convênios por grupos e subgrupos da classificação da Fasfil. Organizações direcionadas a estudos e pesquisa tiveram em conjunto o maior orçamento entre todos os subgrupos de organizações e, com a educação superior, representam a maior parte do grupo no qual estão inseridas.

A principal surpresa ocorre com as organizações da assistência social. O gasto delas corresponde a quase 7% do orçamento de transferências para ESFL, acima, inclusive, dos hospitais, terceiro maior subgrupo, quando não são consideradas as organizações não classificadas. Acompanhando este grupo, estão as organizações de defesa de direitos, que, junto ao subgrupo defesa de direitos de minorias, têm gasto total superior a R\$ 2 bilhões, em nove anos, e os centros comunitários e outras organizações de saúde, ambas com orçamento superior a R\$ 1 bilhão no mesmo período.

Por fim, os centros comunitários são as organizações com valores médios de convênios mais elevados de 2003 a 2011, um total de R\$ 3 milhões. Quando observam-se os valores médios dos convênios em cada categoria, chama atenção o aparecimento de algumas organizações até então não mencionadas neste texto, por exemplo: caixas escolares – R\$ 2 milhões – e organizações religiosas, associações profissionais, entidades de esporte e recreação e organizações que promovem o desenvolvimento rural – as últimas entre R\$ 1 milhão e R\$ 2 milhões.

TABELA 2

Transferências de recursos do governo federal para ESFL, por tipo de organização, com base na classificação de grupos e subgrupos da Fasfil (2003-2011)

ESFL (Classificação Fasfil/IBGE)	Valores empenhados (R\$)	Número de convênios	Número de organizações	Média por convênio (R\$)	Média por ESFL (R\$)	Convênios por ESFL (%)
Assistência social	1.974.345.335	5050	1940	390.959	1.017.703	2,6
Associações patronais e profissionais	1.807.628.788	2172	671	832.241	2.693.932	3,24
Associações de produtores rurais	435.204.771	629	233	691.899	1.867.831	2,7
Associações empresariais e patronais	373.856.323	647	136	577.83	2.748.943	4,76
Associações profissionais	998.567.694	896	302	1.114.472	3.306.515	2,97
Condomínios	1.446.006	6	8	241.001	180.75	0,75
Cultura e recreação	1.917.641.211	2898	818	661.711	2.344.304	3,54
Cultura e arte	954.804.767	2009	576	475.263	1.657.647	3,49
Esporte e recreação	962.836.443	889	242	1.083.055	3.978.662	3,67
Desenvolvimento e defesa de direitos	4.019.127.560	4393	1234	914.893	3.256.991	3,56
Associações de moradores	133.248.305	134	45	994.39	2.961.073	2,98
Centros e associações comunitárias	1.119.511.788	359	128	3.118.417	8.746.185	2,8
Defesa de direitos de grupos e minorias	355.452.888	438	121	811.536	2.937.627	3,62
Desenvolvimento rural	330.679.471	309	89	1.070.160	3.715.499	3,47
Emprego e treinamento	376.918.462	482	33	781.988	11.421.771	14,61
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	1.703.316.644	2671	818	637.707	2.082.294	3,27
Educação e pesquisa	8.378.357.490	6791	938	1.233.744	8.932.150	7,24
Educação infantil	14.932.542	20	15	746.627	995.502	1,33
Educação profissional	137.537.329	172	41	799.635	3.354.569	4,2
Educação superior	1.053.435.721	1238	126	850.917	8.360.600	9,83
Ensino fundamental	641.932.288	1023	251	627.499	2.557.499	4,08
Ensino médio	62.542.484	127	43	492.46	1.454.476	2,95
Estudos e pesquisas	6.009.455.806	3567	321	1.684.736	18.721.046	11,11
Outras formas de educação e/ou ensino	458.521.316	644	141	711.989	3.251.924	4,57
Habitação	962.716	2	2	481.358	481.358	1
Meio Ambiente e proteção animal	168.664.987	370	122	455.851	1.382.499	3,03
NA – Classificação indisponível	4.434.995.034	5929	1978	748.017	2.242.161	3
Outros	972.602.831	972	384	1.000.620	2.532.819	2,53
Caixas escolares e similares	609.368.213	305	107	1.997.928	5.695.030	2,85
Conselhos, fundos e consórcios municipais	3.595.221	12	7	299.601	513.603	1,71
Outros	359.639.396	655	270	549.067	1.331.997	2,43
Partidos políticos	15.144.262	21	8	721.155	1.893.032	2,63
Religião	680.729.745	384	153	1.772.733	4.449.214	2,51
Saúde	2.994.777.907	5724	976	523.196	3.068.419	5,86
Hospitais	1.914.653.439	4925	821	388.762	2.332.099	6
Outros serviços de saúde	1.080.124.467	799	155	1.351.845	6.968.544	5,15
Sindicatos, federações e confederações	824.707.597	949	341	869.028	2.418.497	2,78
Sistema S	495.423.844	413	95	1.199.573	5.214.987	4,35
Total	28.686.555.320	36074	9668	795.214	2.967.165	3,73

Fonte: Siga Brasil.
Elaboração dos autores.

Pela média de transferências por organização e pelo número médio de convênios para cada ESFL, confirma-se a intuição anterior: são as organizações de ensino e pesquisa e as organizações da saúde, inclusive hospitais, que mantêm vínculos de maior duração com o governo federal. Acompanhadas, porém, de mais um tipo de organização: entidades voltadas à promoção do emprego e treinamento de trabalhadores. Em média, uma organização deste grupo realizou quatorze convênios com a União em nove anos e cada entidade recebeu, em média, R\$ 11,5 milhões.

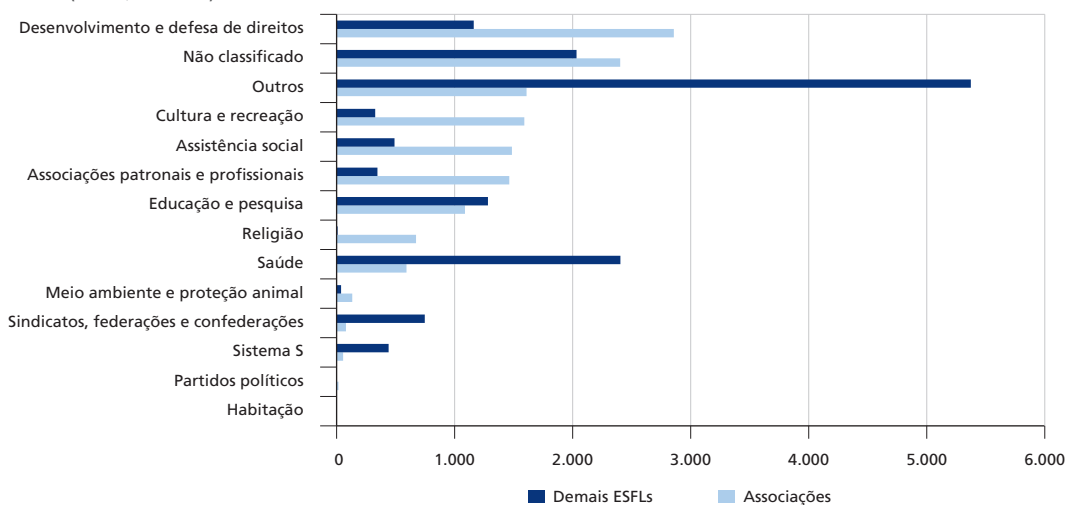
Com a classificação da Fasfil, examina-se que tipos de organizações fazem parte do conjunto agrupado sob a categoria jurídica de associações.

O gráfico 11 mostra para as entidades classificadas como associações e demais organizações a participação de cada uma das categorias de entidades de acordo com os critérios da Fasfil.

GRÁFICO 11

Distribuição dos valores transferidos entre associações e demais ESFLs

(Em R\$ milhões)



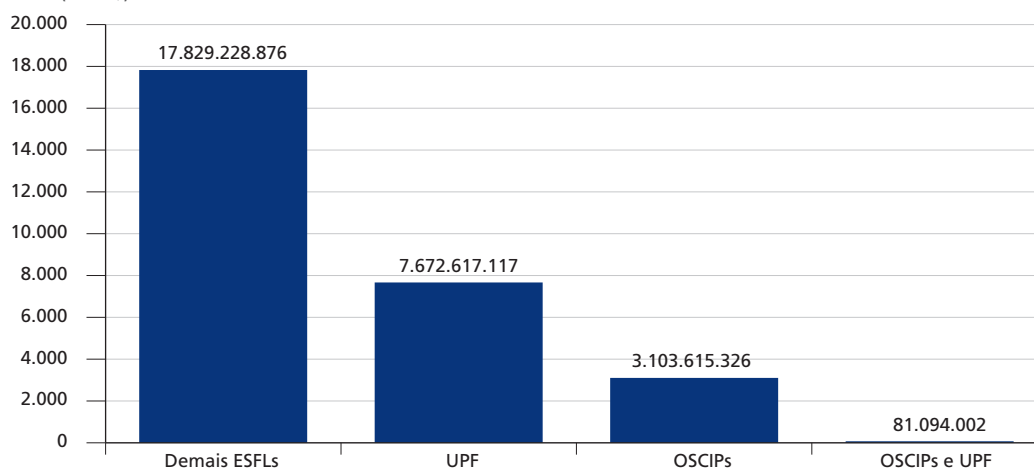
Fonte: Siga Brasil e IBGE.
Elaboração dos autores.

Observa-se que, entre associações, há quase todo tipo de organização. Entretanto, a distribuição de cada grupo nesta categoria é distinta da sua participação no conjunto das demais organizações. Há, proporcionalmente, muito mais organizações de desenvolvimento e defesa de direitos, cultura e recreação, assistência social, associações patronais

e entidades religiosas entre as associações que nas demais categorias de natureza jurídica. Isto revela que a separação das fundações de ensino e pesquisa, de um lado, e hospitais e santas casas, de outro, como categorias distintas, contribuem para identificar de maneira adequada as ESFLs parceiras do governo federal.

Além de analisar as ESFLs convenientes a partir das classificações apresentadas anteriormente, as organizações que tiveram em algum momento do período de 2003 a 2011 os títulos de organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) ou de utilidade pública federal (UPF) foram separadas. A potencial eliminação de titulações como esta última ou formas jurídicas como a primeira têm aparecido no debate público sobre mudanças na legislação das parcerias entre governos e entidades civis.

GRÁFICO 12
Transferências federais para as ESFLs, por titulação (2003-2011)
(Em R\$)



Fonte: Siga Brasil e Cadastro Nacional de Entidades de Utilidade Pública do Ministério da Justiça (CNEs/MJ).
Elaboração dos autores.

As entidades de UPF corresponderam a pouco mais de R\$ 8 bilhões do orçamento destinado a convênios com ESFL, representando aproximadamente 28% do total de recursos. As OSCIPs, por sua vez, chegam a pouco mais de R\$ 3 bilhões, cerca de 10% o total transferido a ESFL.

Quase metade dos recursos recebidos por entidades UPFs foi destinado a organizações da área da saúde, religiosas – que incluem as santas casas de misericórdia – e de assistência social. Entre as UPFs, há também organizações de ensino e pesquisa, que

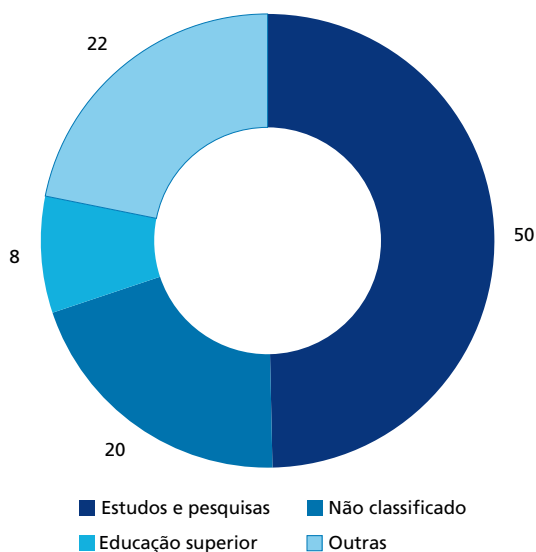
detiveram aproximadamente um quarto do orçamento destinado àquele conjunto de organizações. Entre as OSCIPs, predominam os centros e associações comunitárias, com cerca de um terço dos recursos transferidos a entidades com tal titulação. Há entre as OSCIPs grande número de convênios realizados com entidades que não receberam nenhuma classificação na Fasfil e representam aproximadamente um quarto dos recursos recebidos por este conjunto de organizações.

Ao compreender a distribuição de recursos entre diferentes grupos de ESFL, é possível analisar a distribuição de organizações nos ministérios. No MCTI, por exemplo, as organizações de estudos e pesquisas e de ensino superior representam quase 70% do gasto total.

GRÁFICO 13

Distribuição do gasto com convênios entre MCTI e ESFL, por área de atuação, segundo classificação da Fasfil (2003-2011)

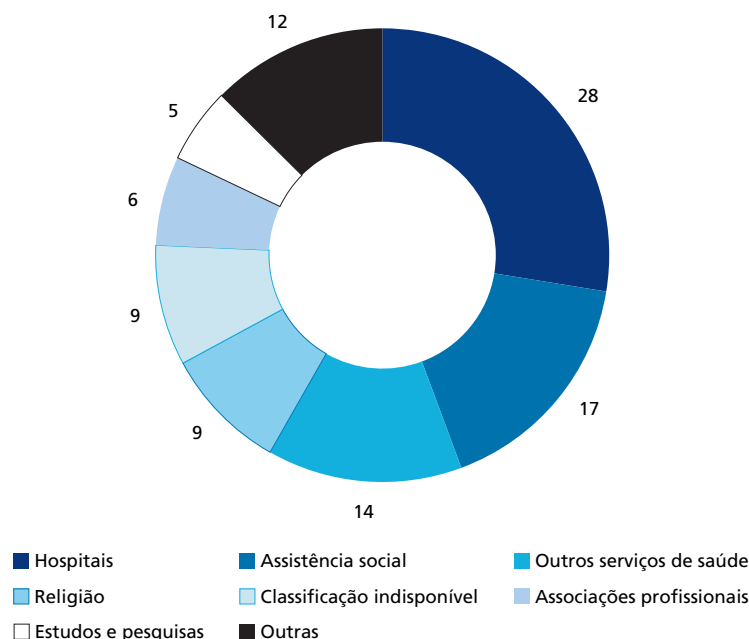
(Em %)



Fonte: Siga Brasil e IBGE.
Elaboração dos autores.

A distribuição no MS, porém, é bem mais diversa que no MCTI. Como indicado no gráfico 14, hospitais e outros serviços de saúde recebem 42% das transferências da pasta para ESFL. Por sua vez, organizações do grupo assistência social recebem 17%. Organizações religiosas recebem 9% dos recursos do orçamento do MS para convênios com ESFL, indicando que se trata de santas casas e organizações religiosas que prestam serviços de saúde.

GRÁFICO 14
Distribuição do gasto com convênios entre MS e ESFL, por área de atuação dominante
(2003-2011)
 (Em %)



Fonte: Siga Brasil e IBGE.
 Elaboração dos autores.

A tabela 3 resume, para os ministérios com maiores orçamentos – acima de 3% do total de transferências para ESFL – e excluindo as organizações não classificadas de acordo com os critérios da Fasfil, os principais subgrupos de organizações em cada pasta, ou seja, que tiveram participação superior a 5%.

Observe-se que, em alguns ministérios, um único grupo de organizações corresponde a uma parcela expressiva do orçamento, indicando um padrão claro de quais delas se agrupam em torno de quais órgãos federais. No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), centros e associações comunitárias representam 85% do total de transferências. No Ministério do Esporte, 54,4% foi transferido a entidades de esporte e recreação. Como notado anteriormente, organizações de ensino e pesquisa recebem quase metade das transferências do MCTI.

Em outras pastas, como as da Saúde, da Educação, do Desenvolvimento Agrário, do Turismo, do Trabalho e Emprego, da Cultura e até na Presidência da República, há um ou

dois grupos de organizações que representam uma parcela expressiva do orçamento de transferências a ESFL, e o restante dos recursos está distribuído em muitas categorias. Em todos os órgãos, há um grande número de entidades não classificadas pela Fasfil.

TABELA 3

Transferências de recursos do governo federal para ESFL, área dominante de atuação da organização, segundo a classificação Fasfil (2003-2011)

ESFL (Classificação Fasfil-IBGE)	Valores empenhados (R\$)	Gastos por tipo de ESFL (%)
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)	7.202.904.048	
Estudos e pesquisas	3.523.886.929	48,92
Educação superior	588.800.444	8,17
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	530.085.548	7,36
Ministério da Saúde (MS)	6.043.479.868	
Hospitais	1.660.426.595	27,47
Assistência social	1.010.814.313	16,73
Outros serviços de saúde	837.696.483	13,86
Religião	533.582.633	8,83
Associações profissionais	383.231.440	6,34
Estudos e pesquisas	323.905.911	5,36
Ministério da Educação (MEC)	2.416.354.141	
Estudos e pesquisas	469.318.794	19,42
Assistência social	318.217.748	13,17
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	211.583.371	8,76
Ensino fundamental	181.634.120	7,52
Sistema S	161.226.705	6,67
Educação superior	158.739.191	6,57
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	2.210.411.068	
Estudos e pesquisas	411.863.802	18,63
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	258.380.547	11,69
Associações profissionais	233.008.470	10,54
Associações de produtores rurais	181.717.699	8,22
Sindicatos, federações e confederações	169.023.631	7,65
Desenvolvimento rural	139.775.878	6,32
Ministério do Esporte (ME)	1.442.355.948	
Esporte e recreação	784.321.837	54,38
Assistência social	158.137.787	10,96
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	73.229.670	5,08
Ministério do Turismo (MTur)	1.440.957.582	
Sindicatos, federações e confederações	251.258.193	17,44
Associações empresariais e patronais	222.916.260	15,47
Esporte e recreação	140.131.491	9,72
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	122.100.936	8,47
Cultura e arte	108.815.834	7,55
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	1.343.558.146	
Assistência social	250.394.187	18,64
Sindicatos, federações e confederações	194.322.178	14,46
Estudos e pesquisas	78.934.518	5,88

(Continua)

(Continuação)

ESFL (Classificação Fasfil-IBGE)	Valores empenhados (R\$)	Gastos por tipo de ESFL (%)
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	1.154.903.311	
Centros e associações comunitárias	983.055.033	85,12
Ministério da Cultura (MinC)	998.270.285	
Cultura e arte	307.808.082	30,83
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	63.013.624	6,31
Estudos e pesquisas	50.571.901	5,07
Presidência da República	847.191.339	
Estudos e pesquisas	182.257.564	21,51
Assistência social	64.670.512	7,63
Defesa de direitos de grupos e minorias	53.843.610	6,36
Educação superior	46.577.269	5,50
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	45.530.478	5,37

Fonte: Siga Brasil e IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs: foram omitidas as categorias com valores muito baixos e os totais na tabela não correspondem a 100%.

A seguir, apresenta-se a distribuição dos diferentes tipos de convênios, conforme seus objetivos, sua variação entre ministérios e tipos de organização.

6 OBJETIVOS DOS CONVÊNIOS

A classificação de organizações como a da Fasfil, fornecida pelo IBGE, apresenta um nível de detalhamento importante, mas não permite verificar se as áreas dominantes de atuação – que informam a classificação daquele órgão, com base cadastral do Cadastro Nacional de Empresas (Cempre) – correspondem ao efetivo desempenho da parceria com o governo federal. Em outros termos, as organizações formalmente declaram atuar de forma dominante ou prioritariamente em uma área específica de política pública, podendo divergir dos convênios efetivos que elas celebram com o governo federal.

Como visto anteriormente, a classificação da natureza jurídica no orçamento tem nível de detalhamento insuficiente para compreender o universo de ESFLs que recebem recursos de transferência do governo federal.

Para superar essas duas limitações, produziu-se uma classificação própria, com base nas descrições dos objetivos e das justificativas apresentados no momento da celebração dos convênios. Esta distribuição permite observar a atuação prática das organizações, sem pressupor classificações oficiais do Estado – associações, fundações etc. – e sem

considerar áreas de atuação declarada pelas próprias organizações, como é caso da Fasfil. Considera-se que, desta forma, é possível avançar no entendimento de eventuais reconfigurações nas áreas de atuação das organizações no campo das políticas públicas. Esta reconfiguração não soaria nova, uma vez que a diversificação das áreas de atuação de um conjunto de organizações foi uma resposta aos imperativos da redução de recursos aos projetos, por diferentes motivos, entre os quais os recursos de fontes internacionais, como documentado na literatura especializada.

Os convênios foram distribuídos em quatro tipos: *i)* financiamento a atividades; *ii)* eventos ou produção; *iii)* parceria na execução de políticas públicas; e *iv)* subvenção à organização e aos serviços prestados pelas organizações ao Estado. Após esta divisão, os convênios são divididos em subtipos, conforme apresentado a seguir. Para visualizar uma apresentação mais detalhada da tipologia, ver anexo B deste texto.

1) Financiamento

- construção de infraestrutura;
- construção de infraestrutura – centro de eventos ou quaisquer outras;
- financiamento de eventos ou atividades em seu interior;
- produção científica;
- produção ou exibição de áudio e vídeo;
- produção técnica;
- produções artístico-culturais;
- promoção do turismo; e
- outros e/ou financiamento.

2) Parcerias

- ações de combate às drogas;
- ações e programas esportivos;
- agricultura;
- assessoria técnica;
- assistência social;

- capacitação de grupos societários específicos e/ou beneficiários (grupo-fim);
- cooperativismo, economia solidária e desenvolvimento de territórios;
- defesa de direitos;
- desenvolvimento industrial e comercial;
- execução e políticas de saúde;
- manutenção de unidades de saúde;
- política tecnológica;
- preservação de patrimônio material e imaterial;
- programas ambientais;
- programas e ações educativos; e
- outros e/ou parceria.

3) Serviços

- assessoria técnica;
- capacitação de agentes para execução de programas e ações (grupo-meio);
- concessão de bolsas;
- produção técnica; e
- outros e/ou serviços.

4) Subvenção

- apoio material e/ou financeiro às organizações – ESFLs – que atuam em diferentes áreas de políticas públicas; e
- outros/subvenção.

5) Outros

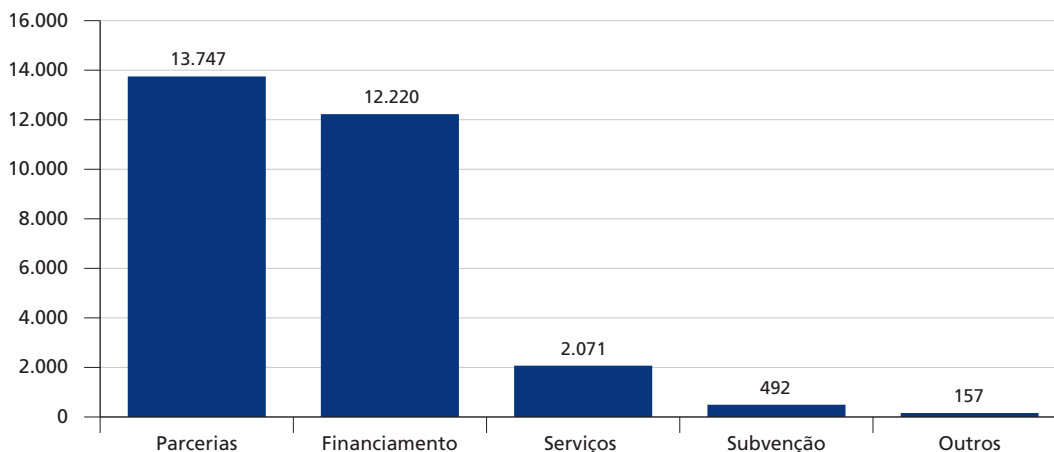
- outros e/ou outros.

Na distribuição de recursos e no número de convênios entre os tipos gerais, as parcerias para execução de políticas públicas e financiamento a atividades das organizações correspondem à maior parte dos convênios, mais de 90%.

GRÁFICO 15

Transferências para ESFL de acordo com objetivos gerais dos convênios (2003-2011)

(Em R\$ milhões)



Fonte: Siga Brasil e SICONV.

Elaboração dos autores.

Obs.: o gráfico foi elaborado com base nos objetivos e nas justificativas dos convênios disponíveis nas bases de dados.

Uma das razões para que essas duas categorias correspondam à maioria dos convênios é o fato de que o Decreto nº 6.170/2007, bem como os decretos que o precederam, determina que convênios, contratos de repasse e termos de cooperação são instrumentos específicos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco. Não podem ser usados para a simples subvenção de organizações ou para a contratação de serviços. Em relação a serviços, o Estado deve contratar por meio das regras estabelecidas na Lei nº 8.666/1993. Note-se, contudo, que a decisão de inserir estas duas categorias – subvenção e prestação de serviços – na classificação dos objetivos dos convênios considerou aspectos analíticos e desconsiderou as restrições legais que deveriam operar.

A tabela 4 apresenta a distribuição dos convênios de acordo com a classificação de tipos e subtipos.

TABELA 4

Transferências para ESFL, por objetivos gerais e específicos dos convênios (2003-2011)

Objetivo do convênio	Valores empenhados (R\$)	Número de convênios	Média por convênio (R\$)
Parcerias	13.746.722.588	18.397	747.226
Ações de combate às drogas	70.639.443	42	1.681.891
Ações e programas esportivos	770.751.917	706	1.091.716
Agricultura	917.337.555	918	999.278
Assessoria técnica	15.553.215	1	15.553.215

(Continua)

(Continuação)

Objetivo do convênio	Valores empenhados (R\$)	Número de convênios	Média por convênio (R\$)
Assistência social	675.978.157	165	4.096.837
Capacitação de grupos societários específicos e/ou beneficiários	1.785.225.805	1.748	1.021.296
Cooperativismo, economia solidária e desenvolvimento de territórios	730.897.506	632	1.156.483
Defesa de direitos	312.443.857	922	338.876
Desenvolvimento industrial e comercial	158.479.071	95	1.668.200
Execução e políticas de saúde	2.923.399.852	506	5.777.470
Manutenção de unidades de saúde	2.683.666.725	7.374	363.936
Outros e/ou parceria	590.260.234	360	1.639.611
Política tecnológica	223.146.095	128	1.743.328
Preservação de patrimônio material e imaterial	176.279.444	252	699.521
Programas ambientais	211.418.041	411	514.399
Programas e ações educativos	1.501.245.663	4.137	362.882
Financiamento	12.219.702.145	14.702	831.159
Construção de infraestrutura	60.255.971	51	1.181.489
Construção de infraestrutura (outras)	2.190.212.875	1.377	1.590.568
Financiamento a eventos ou atividades em seu interior	1.452.880.039	4.434	327.668
Outros e/ou financiamento	459.838.805	522	880.917
Produção científica	4.748.195.057	3.860	1.230.102
Produção ou exibição de áudio e vídeo	131.953.371	409	322.624
Produção técnica	1.884.505.263	1.640	1.149.088
Produções artístico-culturais	445.450.055	1.487	299.562
Promoção do turismo	846.410.705	922	918.015
Serviços	2.071.344.113	1.927	1.074.906
Assessoria técnica	477.044.087	489	975.55
Capacitação de agentes para execução de programas e ações	736.002.819	934	788.011
Concessão de bolsas	150.191.966	305	492.432
Outros e/ou serviços	580.545.209	128	4.535.509
Produção técnica	127.560.030	71	1.796.620
Subvenção	491.575.665	971	506.257
Apoio material e/ou financeiro às organizações – ESFLs	231.484.773	771	300.239
Outros e/ou subvenção	260.090.892	200	1.300.454
Outros	157.210.808	77	2.041.698
Total	28.686.555.320	36.074	795.214

Fonte: Siga Brasil e SICONV.

Elaboração dos autores.

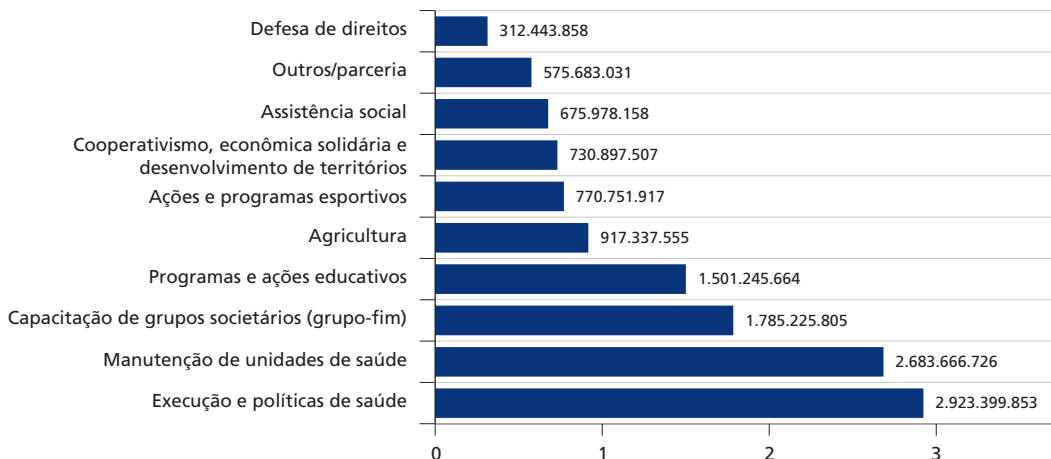
Obs.: a tabela foi elaborada com base nos objetivos e nas justificativas dos convênios disponíveis nas bases de dados.

No conjunto de convênios classificados como parcerias, percebe-se que as políticas de saúde e a manutenção de unidades que prestam serviços de saúde predominam entre os objetivos de convênios e representam quase 41% das parcerias. Também são expressivas as transferências para capacitação de grupos-fim e/ou beneficiários de políticas públicas (13%) e para programas e ações educativos (11%). Estas categorias são também as que apresentam o maior número de convênios (gráfico 16).

GRÁFICO 16

Dez principais objetivos das parcerias entre governo federal e ESFL, por valores empenhados (2003-2011)

(Em R\$)



Fonte: Siga Brasil e SICONV.

Elaboração dos autores.

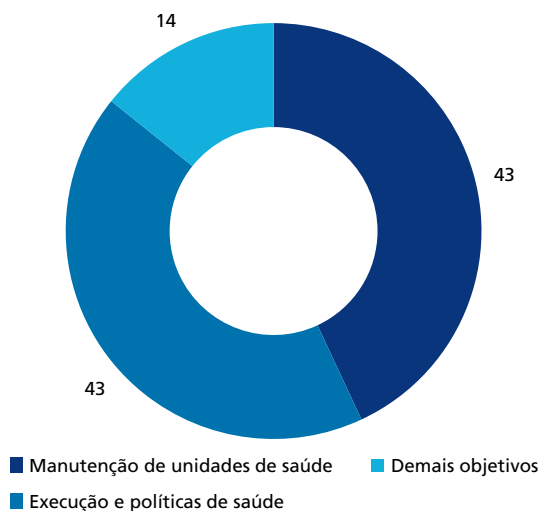
Obs.: o gráfico foi elaborado com base nos objetivos e nas justificativas dos convênios disponíveis nas bases de dados.

De fato, na distribuição dos objetivos dos convênios firmados com ESFL pelo MS, a manutenção de unidades de saúde e a execução de políticas de saúde correspondem à expressiva maioria.

GRÁFICO 17

Distribuição do gasto com convênios entre MS e ESFL, por objetivo do convênio (2003-2011)

(Em %)



Fonte: Siga Brasil e SICONV.

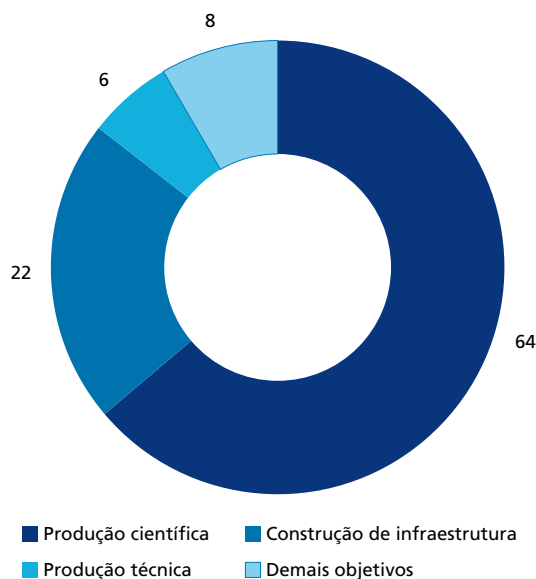
Elaboração dos autores.

Obs.: o gráfico foi elaborado com base nos objetivos e nas justificativas dos convênios disponíveis nas bases de dados.

Algo semelhante ocorre no MCTI. Convênios cujos objetivos são a produção científica, a construção de infraestrutura – nas universidades, em laboratórios de pesquisa etc. – ou produção técnica correspondem a mais de 90% dos convênios da pasta.

GRÁFICO 18

Distribuição do gasto com convênios entre MCTI e ESFL, por objetivo do convênio (2003-2011)
(Em %)



Fonte: Siga Brasil e SICONV.

Elaboração dos autores.

Obs.: o gráfico foi elaborado com base nos objetivos e nas justificativas dos convênios disponíveis nas bases de dados.

Novamente, o padrão observado na classificação das organizações beneficiárias dos convênios se repete quando se analisa os objetivos dos convênios. Mais ainda, apontam para classificações e distribuições de recursos coerentes com a simples observação dos gastos com transferências para ESFLs por órgãos do governo federal. A tabela 5 lista os ministérios que mais receberam recursos e o tipo de objetivo de convênio predominante em relação à quantidade de recursos dispendidos.

TABELA 5

Transferências para ESFL por ministérios e objetivos dos convênios, com base em classificação do Ipea (2003-2011)

Áreas de governo e objetivos dos convênios celebrados	(R\$)	%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação (MCTI)	7.202.904.048	
Construção de infraestrutura (centro de eventos ou quaisquer outras)	4.595.780.688	63,80
Produção científica	1.565.065.487	21,73
Produção técnica	436.359.742	6,06

(Continua)

(Continuação)

Áreas de governo e objetivos dos convênios celebrados	(R\$)	%
Ministério da Saúde (MS)	6.043.479.868	
Manutenção de unidades de saúde	2.601.908.680	43,05
Execução e políticas de saúde	2.579.849.572	42,69
Ministério da Educação (MEC)	2.416.354.141	
Programas e ações educativos	1.160.340.154	48,02
Capacitação de agentes para execução de programas e ações (grupo-meio)	240.523.487	9,95
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	2.210.411.068	
Agricultura	639.103.978	28,91
Cooperativismo, economia solidária e desenvolvimento de territórios	457.005.611	20,68
Capacitação de grupos societários específicos e/ou beneficiários (grupo-fim)	233.896.011	10,58
Assessoria técnica	193.981.772	8,78
Produção técnica	110.640.743	5,01
Ministério do Esporte (ME)	1.442.355.948	
Ações e programas esportivos	738.542.896	51,20
Financiamento a eventos ou atividades em seu interior	425.808.174	29,52
Ministério do Turismo (MTur)	1.440.957.582	
Promoção do turismo	667.360.677	46,31
Financiamento a eventos ou atividades em seu interior	475.920.305	33,03
Capacitação de grupos societários específicos e/ou beneficiários (grupo-fim)	97.451.727	6,76
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	1.343.558.146	
Capacitação de grupos societários específicos e/ou beneficiários (grupo-fim)	860.286.048	64,03
Assistência social	153.503.768	11,43
Cooperativismo, economia solidária e desenvolvimento de territórios	115.535.274	8,60
Outros e/ou parceria	77.982.420	5,80
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	1.154.903.311	
Outros/serviços	464.202.883	40,19
Assistência social	222.020.718	19,22
Capacitação de grupos societários específicos e/ou beneficiários (grupo-fim)	183.120.793	15,86
Outros/parceria	109.961.821	9,52
Construção de infraestrutura (centro de eventos ou quaisquer outras)	70.029.311	6,06
Ministério da Cultura (MinC)	998.270.285	
Produções artístico-culturais	427.899.339	42,86
Financiamento a eventos ou atividades em seu interior	150.065.110	15,03
Preservação de patrimônio material e imaterial	139.316.663	13,96
Presidência da República	847.191.339	
Defesa de direitos	247.519.906	29,22
Capacitação de grupos societários específicos e/ou beneficiários (grupo-fim)	130.895.547	15,45
Programas e ações educativos	62.213.785	7,34
Capacitação de agentes para execução de programas e ações (grupo-meio)	60.475.992	7,14
Outros/parceria	56.290.355	6,64
Produção técnica	53.734.447	6,34
Financiamento a eventos ou atividades em seu interior	45.243.719	5,34

Fonte: Siga Brasil e SICONV.

Elaboração dos autores.

Obs.: a tabela foi elaborada com base nos objetivos e nas justificativas dos convênios disponíveis nas bases de dados.

No Ministério da Educação (MEC), convênios cujos objetivos são programas e ações educativas representam quase metade das transferências para ESFL; no Ministério do Esporte, ações e programas esportivos tem proporção semelhante. No Ministério da Cultura, os convênios para produções artístico-culturais receberam mais de 40% dos recursos.

Os ministérios do Esporte, da Cultura e do Turismo têm em comum o fato de que o financiamento a eventos ou atividades realizadas no interior de eventos compõe uma parcela importante de seus orçamentos totais. Também a Presidência da República e os órgãos a ela vinculados gastam mais de 5% do orçamento destinado a convênios no financiamento de eventos.

Da mesma forma, a capacitação de grupos-fim/beneficiários de políticas públicas aparece em diversos ministérios – da Educação, do Desenvolvimento Agrário, do Turismo, do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – na Presidência como um objetivo de convênio que recebe quantidades de recursos elevadas. No Ministério do Trabalho e Emprego trata-se do objetivo prioritário na alocação de recursos para transferências a ESFL, representando quase dois terços do total repassado no período de nove anos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se descrever de maneira sintética os convênios firmados entre o governo federal e as denominadas ESFLs, de 2003 a 2011. Para tanto, construiu-se uma base de dados inédita e buscaram-se maneiras de classificar convênios e organizações para compreender sua distribuição no orçamento da União e entre órgãos do governo federal. Os dados aqui apresentados permitem situar melhor o lugar ocupado por diferentes tipos de ESFL nas políticas públicas federais.

De imediato, deve-se notar que a maior parte dos recursos transferidos a ESFL vai para organizações de pesquisa e da área da saúde. Por esta razão, o MCTI e MS são os que mais transferem recursos para as entidades.

Apesar de o universo de organizações e objetivos dos convênios ser bastante heterogêneo, há grande previsibilidade no tipo de organização e objetivos de convênios em cada área da política e nos órgãos do governo federal. Mesmo que se possa encontrar quase todo tipo de organização e objetivos de convênio em diversos órgãos, os ministérios têm padrões estáveis de relacionamento com certos tipos de ESFL.

Os dados utilizados na elaboração deste relatório são, ainda assim, bastante limitados, sobretudo no horizonte temporal. Não se sabe se os anos em análise configuram o padrão das relações entre Estado e ESFL ou se refletem conjunturas específicas. Infelizmente parece ser muito difícil recuperar informações sobre convênios anteriores a 2003, mas há condições de monitorar com confiabilidade as relações entre Estado e ESFL daqui para frente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Senado Federal. **Sistema de acompanhamento orçamentário Siga Brasil**. Disponível em: <www.senado.gov.br/siga>. Acesso em: 12 jun. 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Fundações e associações sem fins lucrativos no Brasil 2010**. Rio de Janeiro: IBGE; Ipea; Gife; ABONG, 2012. (Série Estudos e Pesquisas Informação Econômica, n. 20). Disponível em: <<http://goo.gl/X88tWl>>.

LOPEZ, Felix; BUENO, Natália. **Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.778).

ANEXOS

ANEXO A

Considerações sobre convênios celebrados com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e transferências para fundações de apoio à pesquisa

Este anexo apresenta informações mais específicas sobre convênios realizados com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e as Fundações de Apoio à Pesquisa (FAPs), seus impactos sobre o volume total de transferências para ESFL e sobre a distribuição geral dos objetivos dos convênios.

A razão principal para detalhar os convênios celebrados, utilizando apenas essas duas categorias – um órgão governamental (MCTI) e um tipo de específico de organização (FAP) –, é facilitar a separação, para fins de análise, entre os diferentes tipos de organizações da sociedade civil. Não há consenso sobre que organizações compõem o campo das organizações civis ou organizações não governamentais e correlatos. Por isto, optou-se neste texto por utilizar o conceito oficial de ESFLs.

Entretanto, grande parte das discussões sobre a cooperação das organizações da sociedade civil (OSC), em particular dos atores civis e institucionais engajados em propostas de reforma da legislação, opta por excluir organizações como FAPs e convênios para financiar ciência e tecnologia do campo identitário que unifica os atores que tomam parte naquelas discussões. Do ponto de vista conceitual, pode-se argumentar também que FAPs e organizações que recebem repasse do MCTI exemplificam financiamento público-estatal feito para organizações do próprio estado, principalmente laboratórios de pesquisas científicas.

Ao longo deste texto, optou-se por não realizar essa exclusão, pois o objetivo é apresentar um panorama mais amplo das transferências e dos tipos de convênios firmados com ESFLs, reservando-se ao leitor, conforme seus interesses analíticos, fatiar os tipos de organizações e convênios. Por isto, o esforço de criar e aplicar diferentes classificações e taxonomias aos convênios e às organizações.

Feita essa ressalva, apresentam-se, a seguir, informações mais específicas sobre convênios realizados pelo MCTI.

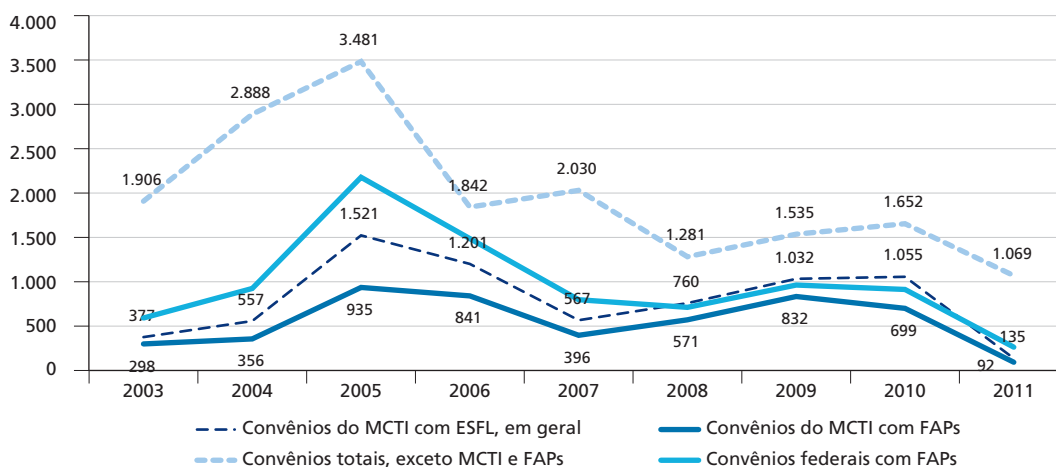
O gráfico A.1 sintetiza as informações mais relevantes. A linha tracejada indica o volume de recursos transferidos para ESFL, sem considerar as transferências feitas pelo MCTI ou transferências para as FAPs. A linha pontilhada indica o volume anual de recursos empenhados em convênios celebrados com o MCTI – sempre utilizando a modalidade 50. A linha sólida indica o volume de recursos transferidos pelo MCTI somente para FAPs e a linha traço-e-ponto indica todos os convênios celebrados com FAPs.

O gráfico A.1 indica também, em valores absolutos, que os movimentos de ampliação e queda anual dos recursos são quase sincrônicos, indicando a associação das políticas de transferências, via convênios, realizadas as transferências pelo MCTI para as FAPs. Observa-se também que, com base nos dados orçamentários disponibilizados, entre 2003 e 2008, o volume de recursos transferidos para FAPs superou o volume de recursos transferidos pelo MCTI.

GRÁFICO A.1

Recursos anuais transferidos pelo MCTI para ESFLs e para FAPs

(Em R\$ milhões)



Fonte: Siga Brasil e FINEP.
Elaboração dos autores

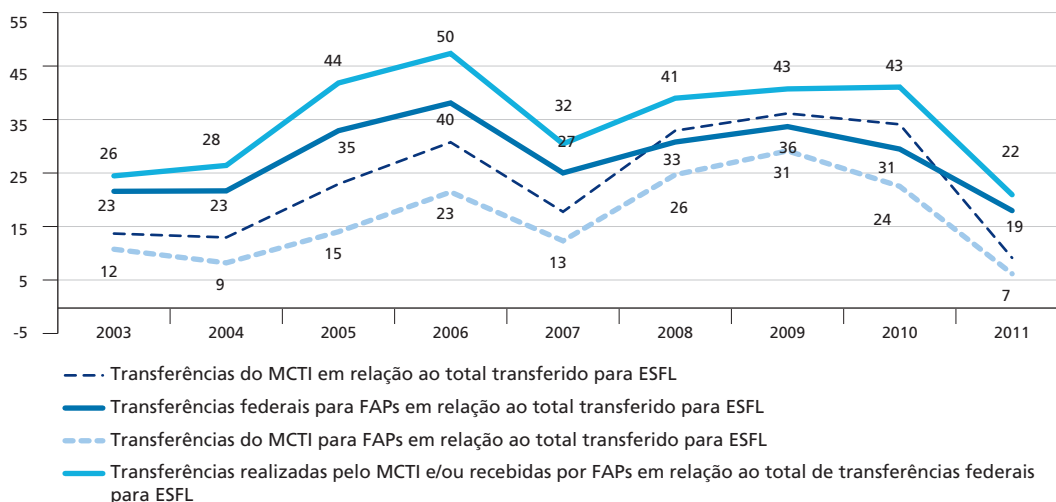
Obs.: os dados da FINEP foram confrontados com eventuais ausências da base Siga Brasil, pois atualmente convênios firmados pela FINEP estão fora do sistema oficial de convênios do governo federal, o SICONV.

Como indicado no gráfico A.2, o volume de recursos transferidos por convênios celebrados pelo MCTI, somado aos recursos transferidos para as FAPs, vão de um mínimo de 22% – em 2011 – a um máximo de 50% – em 2006 – do total de recursos transferidos para ESFLs. Na média do período analisado, tais transferências equivalem a pouco menos de 40%, como indicado no gráfico A.3.

GRÁFICO A.2

Porcentagens anuais de recursos transferidos pelo MCTI e para FAPs, em relação ao total das transferências voluntárias federais para ESFL (2003-2011)

(Em %)

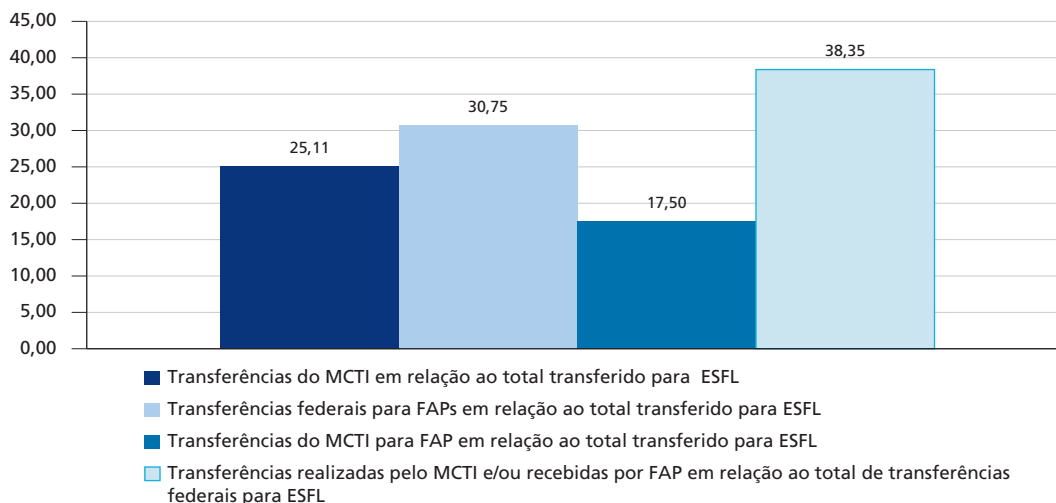


Fonte: Siga Brasil e FINEP.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO A.3

Porcentagem média das transferências voluntárias para ESFL realizadas pelo MCTI e/ou recebidas por Fundações de Amparo à Pesquisa (2003-2011)

(Em %)



Fonte: Siga Brasil e FINEP.
Elaboração dos autores.

Os dados apresentados neste anexo confirmam, portanto, que a fatia de recursos destinada à ciência e tecnologia e/ou pesquisa científica é relevante. Eles sugerem também a importância de dirigir os esforços analíticos, diferenciando estas organizações das que compõem o núcleo que a linguagem comum denomina por organizações da sociedade civil ou organizações governamentais. Estas, a princípio, estariam associadas majoritariamente às políticas de defesa e desenvolvimento de direitos. Com isto, começa-se a delinear um quadro mais preciso do universo dos convênios celebrados pelo governo federal com as diferentes ESFLs.

ANEXO B

TIPOLOGIA PARA CLASSIFICAR OS CONVÊNIOS

Todos os convênios, antes de aprovados e assinados, devem ser apresentados como propostas. Estas propostas contêm os objetos e as justificativas que fundamentam sua aprovação e transferência de recursos para a entidade. Os objetos podem variar muito de convênio para convênio. Pode-se incluir finalidades tão diversas quanto auxílio à divulgação de exposições e feiras promovidas por associações comerciais, financiamento a competições esportivas, apresentações de teatro popular, apoio técnico para construção de unidades habitacionais, mapeamentos geográficos, compra de equipamentos médico e medicamentos, capacitação de trabalhadores rurais, até implementação de núcleos de defesa dos direitos da mulher.

Não foi encontrada na literatura sobre organizações da sociedade civil ou finanças públicas nenhuma classificação dos objetos e objetivos dos convênios que fosse útil. Isto não significa, porém, que não existam padrões no universo de convênios. Pelo contrário, demonstrou-se neste texto que eles existem sim. Há muitas áreas de política nas quais o Estado sistematicamente transfere atribuições a certos tipos de organizações da sociedade civil e há convergência nos tipos de objetos. Um exemplo claro é a área da saúde, que repassa recursos a organizações sem fins lucrativos que prestam serviços de atendimento à população para a compra de medicamentos e materiais de consumo ou aquisição de equipamentos médicos e reestruturação de edifícios e instalações de salas de procedimentos médicos.

Se de fato existe um padrão para os objetos dos convênios nas áreas de política, um atalho claro para a classificação dos convênios seria a separação por órgão governamental. Assim, iniciou-se o trabalho de classificação dos convênios de acordo com as ações e os órgãos de governo aos quais estavam vinculados. As ações são categorias mais agregadas que os objetos, uma vez que é possível existir vários objetos de convênio entre os convênios vinculados a uma ação de governo. Contudo, o que aconteceria se não houvesse padrão nos órgãos ou nos programas e nas ações? Provavelmente, a categorização ficaria bastante influenciada pela função ou área de política. Assim, o procedimento foi ignorar todas as variáveis que ajudam a dar sentido ao universo de convênios e pensar uma classificação que emergisse da leitura dos objetos descritos para cada convênio, e apenas deles.

Antes de iniciar a classificação, fez-se uma leitura prévia de uma amostra aleatória dos convênios para observar quais padrões pareciam emergir; deles apareceram as primeiras categorias. A seguir, retomou-se a leitura ordenada por ordem alfabética dos convênios – o que facilita a compreensão de padrões, dado que em diversos casos os textos dos convênios se repetem integral ou parcialmente – e produziram-se as primeiras classificações. Ao longo do caminho, as classificações pareciam coerentes entre si e indicavam padrões quando agrupadas por órgãos governamentais. Quando necessário, algumas classificações foram recriadas. Para exemplificar, apresentam-se as justificativas para quatro subcategorias, conforme a seguir.

- Financiamento a eventos ou atividades em seu interior: engloba todas as festas, comemorações populares, eventos culturais, mostras, bem como competições esportivas, feiras e exposições comerciais, além de congressos científicos, encontros, palestras, simpósios e *workshops*.
- Assessoria técnica: representa os convênios cujos objetivos constituíam realização de avaliações e monitoramento de ações de governo e políticas públicas; pesquisas científicas; inventários, levantamentos, mapeamentos e construção de bancos de dados para suporte a políticas públicas ou de interesse público; e estudos, relatórios técnicos ou assessoria técnica.
- Capacitação de grupos societários específicos/beneficiários: envolve todos os convênios cujo objeto se enquadrava no objetivo de capacitar cidadãos, multiplicadores ou intermediários em uma política, ou seja, capacitação direta de populações beneficiárias de política pública. Quanto a capacitação, era realizada sobre a própria burocracia pública, adotou-se o subtipo distinto – *capacitação de agentes*.
- Aquisições de equipamentos, insumos, materiais ou veículos: todos os convênios cujo objeto consiste em adquirir, comprar ou confeccionar insumos, materiais de consumo, materiais permanentes, equipamentos ou veículos para alguma organização de finalidade pública, estatal ou não.

De posse dessa classificação mais específica, denominada, no texto, subtipos, o próximo passo foi inseri-la em tipos mais gerais, que indicassem macromotivações da realização do convênio. Tratou-se, portanto, de incluir cada subtipo em motivos mais gerais, que foram quatro: parcerias, financiamento a projetos científico; tecnológicos, subvenções e prestação de serviços. Adotaram-se os seguintes critérios para esta classificação.

- Parceria: convênios cujos recursos são destinados a financiar atividades *executadas total ou parcialmente por meio de ESFL*, e que sejam essenciais para o alcance de

objetivos de um programa governamental.¹ Trata-se de uma conjugação de esforços e interesses na prestação *articulada* de *serviços* à população pelo Estado e pela entidade. O convênio é uma modalidade de apoio à prestação destes serviços, que estão no rol dos serviços prestados pelo Estado.

- Financiamento a projetos científicos e/ou tecnológicos: convênios cujos recursos se destinam ao financiamento de atividades que, por sua duração definida – atividades não contínuas – ou natureza – não implicam prestação direta de serviços – não são parte constitutiva das ações de entrega de uma política, em particular, uma política social. Usualmente os recursos ali alocados provêm de fundos setoriais específicos e têm dotação orçamentária específica para este fim. Mas a origem do recurso não é critério para classificar um convênio no tipo *financiamento*.²
- Subvenção e/ou fomento organizacional: há *subvenção* quando o objetivo ou justificativa do convênio seja manter o funcionamento da própria organização, o que pode ocorrer, por exemplo, por meio de cobertura das despesas de funcionamento.³ Apesar de a subvenção poder ser considerada um tipo de colaboração entre Estado e organizações civis, difere do tipo que leva esta denominação na medida em que o objetivo dos recursos destinados é manter a própria organização – ainda que a motivação seja o interesse nos serviços que ela presta –, não a execução de políticas específicas. Pela natureza da própria definição, incluiu-se apenas dois subtipos: apoio material às ESFLs e outras formas de subvenção.
- Contratação de serviços: convênios cujo objetivo é realizar atividades para a própria burocracia pública. São exemplos desta natureza o assessoramento técnico e capacitação da burocracia, organização de eventos que se dirijam para o próprio governo. Do ponto de vista jurídico-formal, a contratação de serviços não deve integrar a motivação de um convênio, mas este tipo está presente no universo analisado.

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

2. Pode-se esperar que, por conta do formato assumido no financiamento estatal às atividades de ESFLs, as áreas prioritárias para este tipo de convênio sejam aquelas relacionadas à pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico.

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

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

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Cristiano Ferreira de Araújo (estagiário)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

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

Missão do Ipea

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

