

»»» Perfil das Parcerias «««

**ENTRE A UNIÃO E
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**



SECRETARIA NACIONAL
DE DIÁLOGOS SOCIAIS
E ARTICULAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

SECRETARIA-GERAL

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente da República

Geraldo Alckmin
Vice-Presidente da República

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Márcio Costa Macêdo
Ministro-Chefe de Estado

Kelli Cristine de Oliveira Mafort
Secretária-Executiva

SECRETARIA NACIONAL DE DIÁLOGOS SOCIAIS E ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Kenarik Boujikian
Secretária

Igor Ferrer
Diretor de Parcerias com a Sociedade Civil

Yumi Kawamura
Coordenadora-Geral de Parcerias com a Sociedade Civil

Aldiza Soares
Secretária-Executiva Conselho Nacional de Fomento e Colaboração
CONFOCO

EQUIPE TÉCNICA:

Alex Dias de Jesus
João Elias de Oliveira Costa
Natalia Toito Galli
Paula Pompeu Fiuza Lima
Pedro de Barros Leal Pinheiro Marino
Welliton Caixeta Maciel

CAPA E DIAGRAMAÇÃO:
ASCOM/SGPR

Brasília, setembro de 2024

Sumário

1. Introdução	3
2. Regime Jurídico das Parcerias MROSC	4
3. Análise dos Termos de Fomento e Colaboração Assinados	5
4. Outros Instrumentos de Parceria	28
5. Conclusões	41
6. Referências	44



1. Introdução

As organizações da sociedade civil são parceiras do Estado Brasileiro no ciclo de implementação de políticas públicas, envolvendo-se desde a formulação, execução e até mesmo nas etapas de monitoramento e avaliação. Segundo dados do Mapa das OSC¹, são cerca de 879 mil organizações existentes no Brasil e que atuam em diversos segmentos, como assistência social, educação, saúde, desenvolvimento agrário, cultura, esporte, direitos humanos, dentre muitas outras.

Neste relatório, apresenta-se uma análise descritiva das parcerias entre a administração pública federal com as organizações da sociedade civil (OSC) por meio dos termos de fomento e termos de colaboração, previstos na Lei nº 13.019/2014, desde sua entrada em vigor em 2016 até o ano de 2022. Além disso, pretende-se comparar as parcerias realizadas por meio desses instrumentos com os demais tipos de parcerias entre a Administração Pública e as OSC. Mais especificamente, foram comparadas às parcerias celebradas pela União por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parcerias, disponibilizadas na plataforma Transferegov.br.

O Transferegov.br é uma “ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos” (BRASIL, 2024). Ele é gerido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços públicos, e por meio dele, é possível identificar dados sobre as principais formas de transferência às OSC; ou seja, todos os termos abarcados pela Lei 13.019, além de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), convênios e termos de repasse. Não foram analisadas transferências de fundo a fundo; bem como contratos de gestão com Organizações Sociais (OS), por falta de informações sistemáticas sobre essas modalidades de transferências; e destinação de recursos oriundos de incentivos fiscais, pois tratam-se de modalidades muito distintas de financiamento das OSC.

Ressalta-se que os dados disponíveis nessa plataforma correspondem apenas a fatia visível da execução de parcerias com recursos federais, pois o registro se limita apenas às transferências diretas dos órgãos federais concedentes às organizações da sociedade civil. Além dessas transferências diretas, o Governo Federal repassa recursos para os entes subna-

¹ <https://mapaosoc.ipea.gov.br/>



cionais para a execução das políticas públicas, que em muitas vezes firmam parcerias com as OSC, cabendo aos entes subnacionais o controle da execução e o alcance dos objetivos da política pública. Como afirmam Lopez e Andrade (2019), há uma carência de informações centralizadas acerca dos repasses de recursos de estados e municípios para as OSC.

2. Regime Jurídico das Parcerias MROSC

O regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil foi estabelecido na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e entrou em vigor para a União, Estados e Distrito Federal em janeiro de 2016. Essas parcerias visam a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos.

Também conhecida como a principal norma do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, a Lei nº 13.019/2014 e o seu Decreto regulamentador nº 8.726/2016 nasceram de uma demanda da sociedade e representam uma grande conquista. Como princípios fundamentais, a lei reconhece a importância da participação social e do fortalecimento da sociedade civil através das relações de parceria.

Segundo Lopes (2017), a Lei 13.019/2014 tem o desafio principal de, a partir da definição de instrumentos específicos, induzir as melhores práticas de contratualização para viabilizar parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil. Esses instrumentos são: os termos de Fomento e de Colaboração, no caso de parcerias com recursos financeiros, e o Acordo de Cooperação, no caso de parcerias sem recursos financeiros.

A lei impactou as relações entre poder público e OSC em todo o país. A sua implementação tem estimulado a gestão pública democrática nas diferentes esferas de governo e valorizado as organizações da sociedade civil como parceiras do Estado na garantia e efetivação de direitos.

Com a Lei 13.019/2014, as OSC podem ampliar suas capacidades de atuação e a Administração Pública pode incorporar muitas das pautas da sociedade civil à agenda das políticas públicas. As organizações podem executar projetos e atividades em maior escala e o Estado se torna mais permeável às contribuições da sociedade civil.

Conforme essa legislação (BRASIL, 2014), o termo de colaboração é o "instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela Administração Pública que envolvam a transferência de recursos financeiros". Por outro lado, o termo de fomento visa "a consecução de finalidades de interesse



público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil". Já os acordos de cooperação, conforme citado anteriormente, não envolvem a transferência de recursos financeiros.

Por envolver transferência de recursos financeiros, os termos de colaboração e de fomento são registrados no Transferegov.br, enquanto os acordos de cooperação não são. Desta forma, a análise a seguir apresentará dados apenas das parcerias firmadas por aqueles dois instrumentos pelo Governo Federal entre 2016, ano de entrada em vigência da Lei nº 13.019/2014, e 2022, último ano antes da extração dos dados.

É importante salientar que além dessas parcerias, existem outras, regulamentadas por normativos específicos, a saber: termo de parcerias; contrato de repasse; e convênios.

Para realizar a análise, foi utilizada extração da base de dados disponível no painel gerencial do Transferegov da data de 14 de agosto de 2023. Também foi utilizada a base do Mapa das OSC, gerido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para identificar as áreas de atuação das OSC. Por meio desses dados, é possível ter um retrato das parcerias executadas pelo Governo Federal nesse período.

3. Análise dos termos de Fomento e Colaboração Assinados

Nesta seção, apresentamos o número de termos de fomento e colaboração que foram assinados entre 2016 e 2022, analisando o valor global e média de cada um dos instrumentos, além de considerações acerca dos segmentos contemplados, da distribuição regional das parcerias e aporte de emendas parlamentares.

Entre 2016 e 2022 foram assinadas 3.890 parcerias pela Administração Pública Federal com organizações da sociedade civil, sendo 454 termos de colaboração, 14% do total, e 3.436 termos de fomento, 86% do total (Tabela 1). Nessas parcerias, foram destinados recursos para 1.804 OSC por meio de termos de fomento e para 245 OSC por meio de termos de colaboração. 595 OSC celebraram mais de um termo de fomento ao longo desse período, sendo que a OSC que mais celebrou termos de fomentos executou 56 desse tipo de parceria. 56 OSC celebraram mais de um termo de colaboração, sendo que a OSC que celebrou mais termos de colaboração, implementou 26 parcerias com esse modelo de contratualização.

No primeiro ano da vigência deste regime jurídico, foram firmadas apenas 61 parcerias com esses termos. Desde então, sua adoção pelo Governo Federal aumentou substancialmente. Em 2022, os termos de fomento assinados corresponderam a 3.918% daqueles assinados em 2016. Já os termos de colaboração assinados em 2022 correspondem a 355% daqueles assinados em 2016.



Tabela 1 – Número de parcerias MROSC assinadas (2016-2022)

Instrumento	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total Geral
Termo de colaboração	33	47	50	43	91	73	117	454
Termo de fomento	28	127	251	278	650	1005	1097	3436
TOTAL	61	174	301	321	741	1078	1214	3890

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

É importante salientar que apesar de existirem mais termos de fomento do que termos de colaboração, o total do valor global no período para ambos os instrumentos é próximo. Conforme demonstra a Tabela 2, o valor global para as parcerias MROSC assinadas no período foi de cerca de R\$ 2,8 bilhões, sendo que os termos de fomento correspondem a 53% enquanto que os termos de colaboração a 47% desse valor.

Isso se explica pelo fato de que, conforme a Tabela 2, ao avaliar as medidas de tendência central dos valores globais das parcerias, encontramos que o valor médio e mediana dos termos de colaboração são superiores aos valores dos termos de fomento. Enquanto o valor médio dos termos de fomento entre 2016 e 2022 foi de R\$ 440.893,44, o valor médio dos termos de colaboração foi R\$ 2.894.527,99, isto é, corresponde a 657% do valor médio dos termos de fomento.

Pela própria natureza do termo de colaboração, que envolve a parametrização prévia das atividades pela administração pública, estes são costumeiramente inseridos em programas governamentais. Isso faz com que sejam mais bem planejados e com maior previsão orçamentária. Esses fatos podem explicar os maiores valores médios e medianos dos termos de colaboração em comparação aos termos de fomento.

Os termos de fomento parecem ter um comportamento mais fragmentado, com mais projetos de menor valor.

Tabela 2 – Valor global das parcerias assinadas (2016-2022), total e média

Instrumento	n	Total	Média	Mediana
Termo de colaboração	454	R\$ 1.314.115.706,39	R\$ 2.894.527,99	R\$ 307.043,20
Termo de fomento	3436	R\$ 1.514.909.849,90	R\$ 440.893,44	R\$ 200.000,00
Total Geral	3890	R\$ 2.829.025.556,29	R\$ 727.255,93	R\$ 200.000,00

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

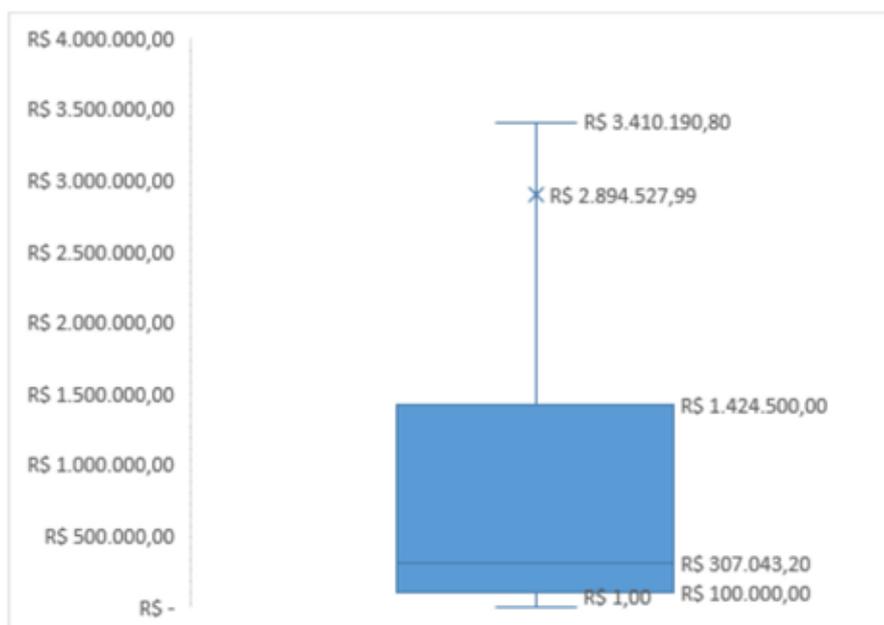
As medidas de tendência central indicam que os dados não seguem uma distribuição uniforme, com a presença de outliers que aumentam substancialmente os valores da média,



sendo indicado, neste caso, a utilização da mediana. Os dados do Gráfico 1 apontam que algumas poucas parcerias elevam o valor médio dos termos de colaboração. Apesar de não estar presente no Gráfico, pois inviabilizaria a visualização dos aspectos mais importantes, os valores máximos de termos de colaboração excedem os R\$ 100.000.000,00 e são destinados à Fundação Universitária Mendes Pimentel e à Fundação Banco do Brasil. Os objetos dessas parcerias tratam da disponibilização de recursos para permanência estudantil e para auxílio emergencial financeiro. Esses são dois exemplos práticos de uso dos termos de colaboração para a execução de atividades inseridas em políticas públicas de grande alcance.

Em função desses valores extremos, o valor médio dos termos de colaboração corresponde a R\$ 2.894.527,99, bem superior ao encontrado no terceiro quartil, que corresponde a R\$ 1.424.500,00. Dessa forma, a mediana, que corresponde a R\$ 307.043,20, seria a melhor medida de tendência central que explica o comportamento dos termos de colaboração.

Gráfico 1 – Percentis e média dos termos de colaboração (2016-2022)²

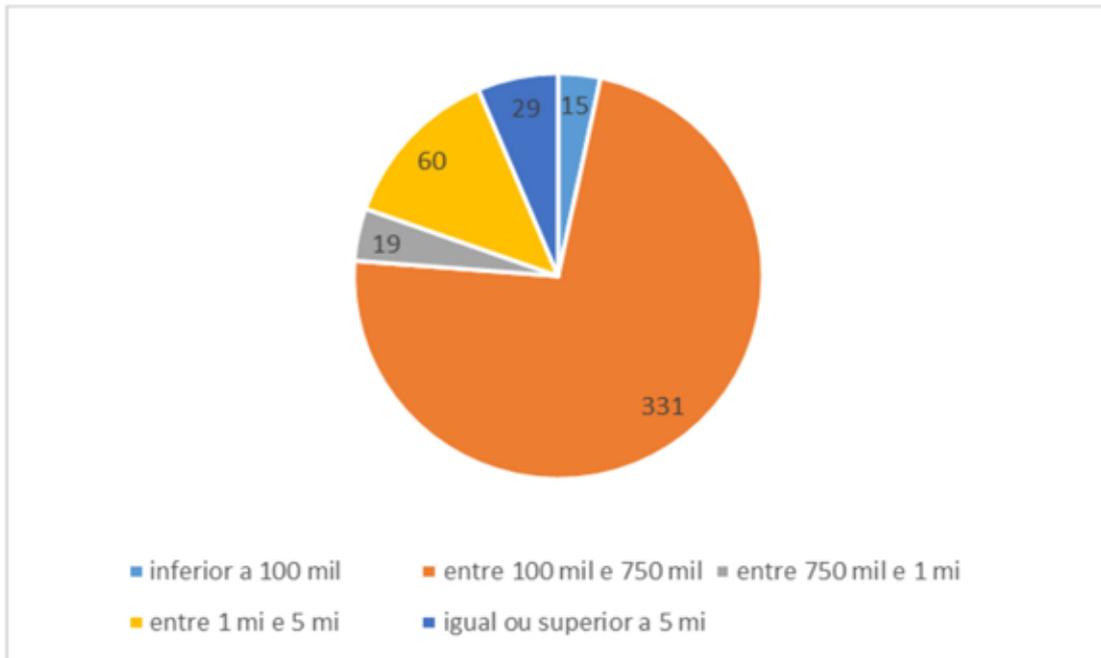


Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

² Este gráfico trata-se de um bloxpot. No limite inferior da caixa, encontra-se o valor do primeiro quartil, ou seja, do valor encontrado na observação que ocupa o lugar correspondente a 25% das observações quando ordenadas em ordem crescente. No limite superior da caixa, encontra-se o valor encontrado na observação que ocupa o terceiro quartil, ou seja, lugar correspondente a 75% das observações. No traço que se encontra internamente à caixa, encontra-se o valor da mediana. No 'x', encontra-se o valor da média. Quando a média está em local muito diferente da mediana, significa que existem valores extremos que deslocam a média, indicando que a mediana corresponde a um valor mais adequado para avaliar a tendência central. No caso ilustrado, o 'x' encontra-se fora da caixa, o que significa que a média é superior ao valor correspondente ao quartil 75%, indicando valores extremos muito mais altos do que a mediana.

O Gráfico 2 corrobora essa situação mostrando que a maior parte dos termos de colaboração tem valor global entre R\$ 100 mil e R\$ 750 mil. São significativos, contudo, os termos de colaboração com valor superior a R\$1 milhão, elevando o valor médio das parcerias.

Gráfico 2 - Valor global dos termos de colaboração (2016-2022), por faixas

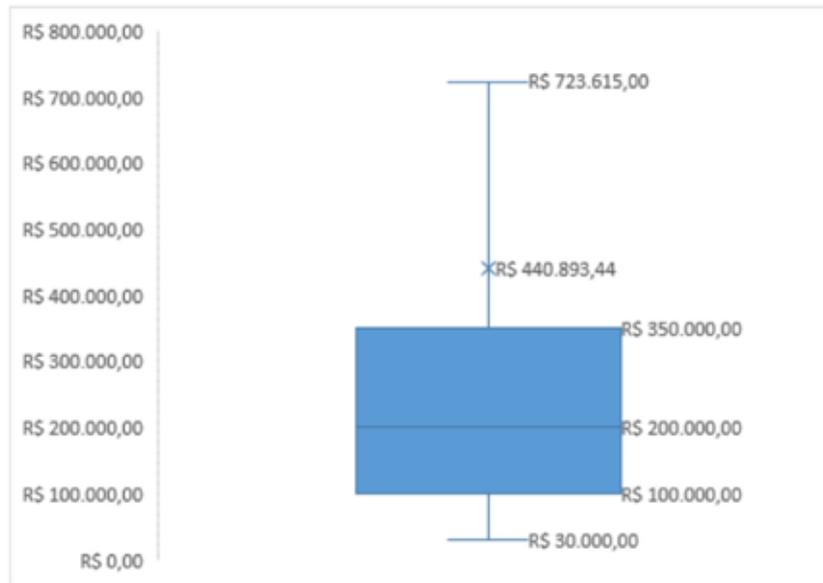


Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

O Gráfico 3 aponta comportamento semelhante entre os termos de fomento. Contudo, os valores extremos, que correspondem a parcerias com valor superior a R\$ 30.000.000,00 são para objetos voltados para o desenvolvimento de estudos e pesquisas, ações educativas e de esportes. Dessa forma, tratam-se de OSC que conseguem aprovar projetos mais vultosos, geralmente com maior abrangência tanto geográfica quanto no número de beneficiários.

De toda forma, ainda sendo superior ao terceiro quartil (R\$ 350.000,00), a média dos termos de fomento (R\$ 440.893,44) é mais próxima da mediana (200.000,00) do que a dos termos de colaboração. Assim, a dispersão dos valores globais dos termos de fomento é menor, indicando menor disparidade nos valores dos instrumentos.

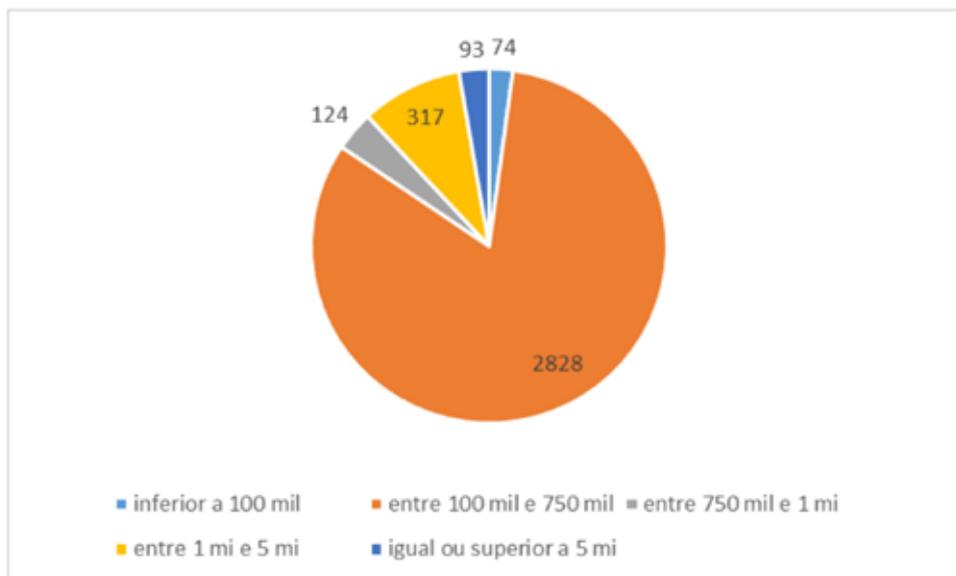
Gráfico 3 – Percentis e média dos termos de fomento assinados (2016-2022)



Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

O Gráfico 4 corrobora esse comportamento, pois, entre os termos de fomento, proporcionalmente, há menos parcerias com valores superiores a R\$ 1 milhão do que entre os termos de colaboração. A parcela de parcerias com valor entre R\$ 100 mil e R\$ 750 mil é significativamente superior.

Gráfico 4 - Valor global dos termos de fomento (2016-2022), por faixas

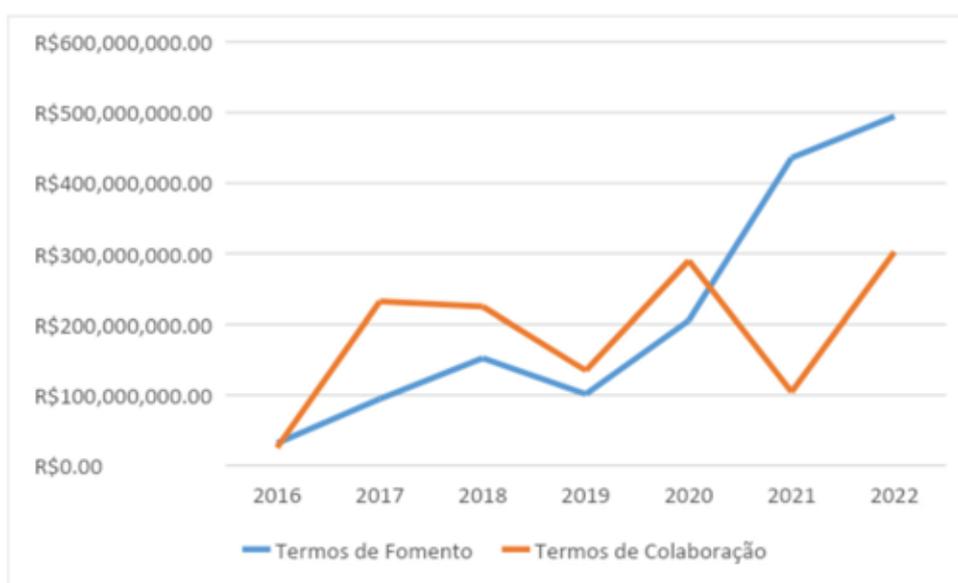


Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br



Ao conhecer os valores globais, médios e medianos das parcerias, é importante identificar se esses valores se modificaram ao longo do tempo. O Gráfico 5 apresenta a tendência de crescimento da soma dos valores globais assinados para essas parcerias. Além disso, esse gráfico sinaliza uma possível inversão no total de recursos disponíveis para ambos os instrumentos. A partir de 2021, o valor global das parcerias passa a ser destinado em maior volume aos termos de fomento. A preponderância das parcerias formalizadas por meio de termos de fomento, em detrimento dos termos de colaboração, pode indicar uma dificuldade da Administração Pública para parametrização destas ações e sua vinculação a políticas públicas e programas governamentais neste primeiro período de utilização dos instrumentos MROSC.

Gráfico 5 - Valor global das parcerias assinadas (2016-2022), por ano



Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

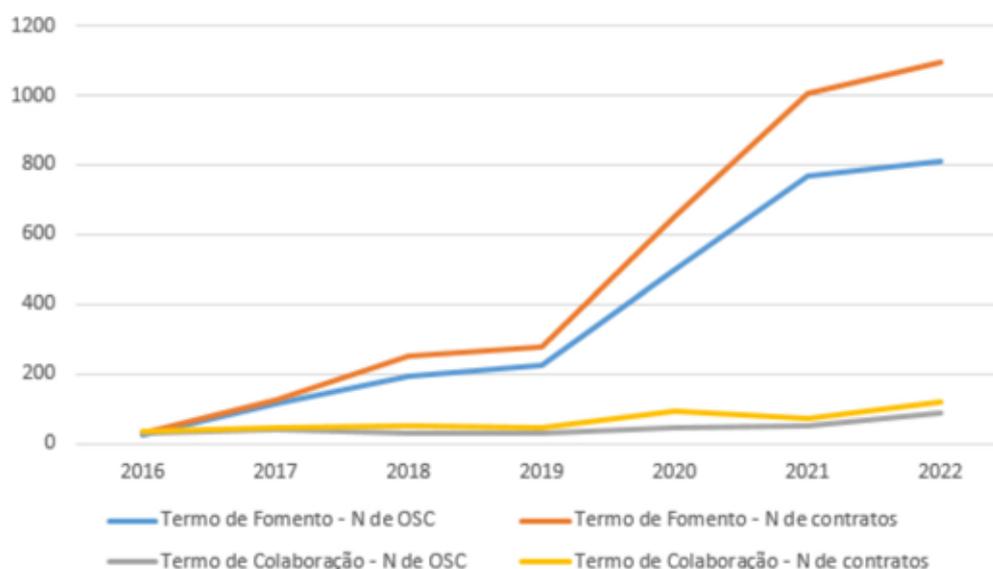
Com o início da vigência da Lei 13.019/14, em 2016, é possível perceber que o valor global das parcerias celebradas por termo de colaboração somava valor superior aos de termos de fomento. Com o passar dos anos iniciais, registra-se um movimento irregular de redução e aumento do valor global dos termos de colaboração, enquanto que para os termos de fomento a partir de 2019 o acréscimo passa a ser exponencial.

Se por um lado o valor global dos termos de fomento tem crescido ao longo dos anos, por outro, o valor médio dos instrumentos tem diminuído de forma consistente desde 2016, conforme demonstrado pelo Gráfico 7. Isso pode indicar maior fragmentação das transferências às OSC, com mais transferências com menor valor.



Esses dados não nos permitem saber, contudo, se mais OSC estão acessando recursos, ou se um conjunto restrito de OSC tem celebrado diversos projetos. Para isso, o Gráfico 6 apresenta que o crescimento de OSC que celebram termos de fomento e de colaboração se dá de forma similar ao número de contratos. Contudo, no caso dos termos de fomento, o número de contratos cresce mais do que o número de OSC contempladas. Isso pode indicar que um conjunto delimitado de OSC tem concentrado as oportunidades de celebrar parcerias com a União no período analisado.

Gráfico 6 - Número de OSC que celebraram parcerias MROSC em comparação ao número de parcerias celebradas (2016-2022), por ano

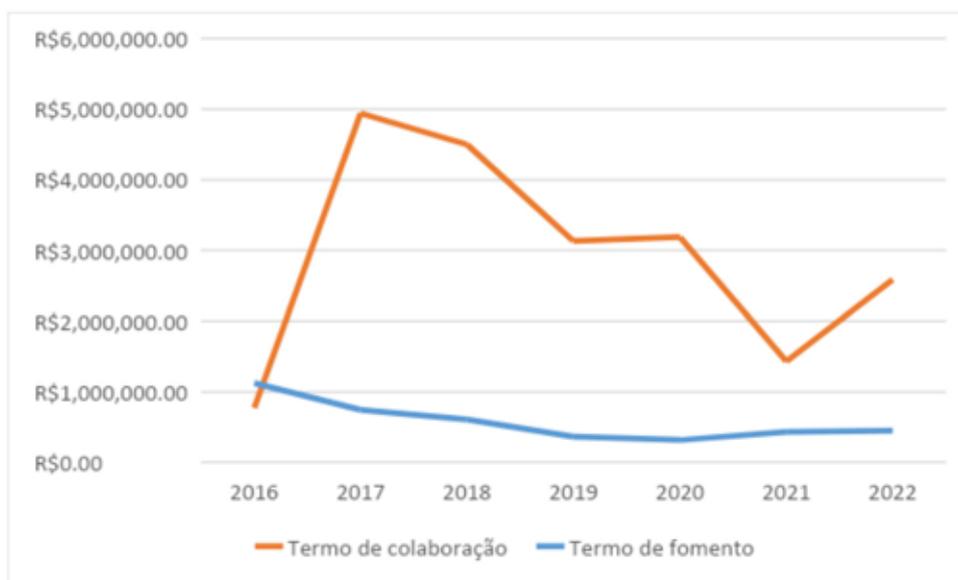


Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

O comportamento dos valores médios dos termos de colaboração tem sido mais irregular, com queda do valor global das parcerias entre 2017 e 2021, e aumento do valor em 2022. Isso pode ocorrer em função de os termos de colaboração serem mais influenciados por decisões governamentais que destinam recursos via planejamento orçamentário para parcerias. A hipótese aqui é que a implementação de programas governamentais que preveem parcerias com as OSC é o fator mais importante para a celebração de termos de colaboração.



Gráfico 7 - Valor global médio das parcerias assinadas (2016-2022), por ano



Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Outro motivo para a maior adoção dos termos de fomento do que os termos de colaboração pode decorrer do tipo de ação que cada instrumento visa apoiar. Enquanto o termo de fomento visa fomentar projetos limitados no tempo, os termos de colaboração visam executar atividades, que são realizadas de modo contínuo ou permanente ou projetos inseridos em programas institucionais (BRASIL, 2014; 2016).

Entender que tipo de políticas celebram mais parcerias é fundamental para entender para quais finalidades as parcerias vêm sendo celebradas. Um passo inicial para chegar a essa compreensão é por meio da identificação dos órgãos que celebram parcerias. No que diz respeito aos órgãos e entidades da administração pública federal, a Tabela 3 demonstra que 80% de todos os termos de fomento assinados no período (2.758) se concentram em 8 (oito) órgãos ou entidades. Desta maneira, as parcerias implementadas através de termos de fomento contribuem majoritariamente para a execução de políticas relacionadas ao Esporte, à Assistência Social, à Cultura, Direitos Humanos, políticas voltadas para as mulheres e na Educação por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Quando analisamos as 3 principais concedentes, temos que pouco mais de 50% de todos os termos do período foram celebrados pelo Ministério do Esporte, do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e na Cultura, demonstrando a relevância da participação social e a contribuição das organizações da sociedade civil para a implementação de políticas por estes ministérios.



Tabela 3 – Termos de fomento assinados por órgão ou entidade concedente (2016-2022)

Órgão/Entidade Concedente	n	%	% acumulado
Ministério do Esporte	708	21%	21%
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	608	18%	39%
Ministério da Cultura	506	15%	53%
Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania	330	10%	63%
Ministério das Mulheres	192	6%	68%
Ministério da Agricultura e Pecuária	175	5%	73%
Fundação Nacional de Artes	135	4%	77%
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	104	3%	80%
Outros	678	20%	100%
Total	3436	100%	

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

A Tabela 4 informa que o Ministério do Esporte é o que também destina maior orçamento para os termos de fomento. Também se nota que, embora o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome celebre mais termos de fomento, o Ministério da Cultura destina mais recursos para esse tipo de parcerias.

Tabela 4 – Valor global dos termos de fomento assinados por órgão ou entidade concedente (2016-2022)

Órgão/Entidade Concedente	Valor Global	%
Ministério do Esporte	R\$482.812.086,80	31,87%
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	R\$147.706.294,09	9,75%
Ministério da Cultura	R\$153.226.803,58	10,11%
Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania	R\$100.615.489,70	6,64%
Ministério das Mulheres	R\$67.481.081,72	4,45%
Ministério da Agricultura e Pecuária	R\$53.036.395,08	3,50%
Fundação Nacional de Artes	R\$30.374.957,57	2,01%
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	R\$26.304.763,35	1,74%
Outros	R\$453.351.978,01	29,93%
Total	R\$1.514.909.849,90	100,00%

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br



Por outro lado, 83% dos termos de colaboração se concentram em 10 (dez) órgãos ou entidades (Tabela 5). Os dados da Tabela 5, indicam uma preponderância desse instrumento em instituições ligadas à Educação, Ciência e Tecnologia (aproximadamente 45%).

Tabela 5 - Termos de colaboração assinados por órgão ou entidade concedente (2016-2022)

Órgão/Entidade Concedente	n	%	% acumulado
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	92	20%	20%
Fundação Universidade do Rio De Janeiro (UniRio)	75	17%	37%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais	50	11%	48%
Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania	46	10%	58%
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	30	7%	65%
Ministério das Comunicações	26	6%	70%
Fundação de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior	20	4%	75%
Universidade Federal de Minas Gerais	18	4%	79%
Ministério da Justiça e Segurança Pública	11	2%	81%
Universidade Federal de Ouro Preto	7	2%	83%
Outros	79	17%	100%
Total	454	100%	

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

A Tabela 6 mostra que, no período, são as instituições de ensino superior as que mais destinam recursos através dos termos de colaboração, sendo a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Fundação Universidade do Rio de Janeiro (UniRio) as que mais se destacam. Isso pode ocorrer em função do caráter extensionista dessas instituições. Esse uso dos termos de colaboração por Universidades Federais precisa ser aprofundado em novas pesquisas.

**Tabela 6 – Valor global dos termos de colaboração assinados por órgão ou entidade concedente (2016-2022)**

Órgão/Entidade Concedente	Valor Global	%
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	R\$ 161.565.537,43	12,29%
Fundação Universidade do Rio de Janeiro	R\$ 298.597.877,77	22,72%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais	R\$ 6.309.006,54	0,48%
Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania	R\$ 176.877.031,12	13,46%
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	R\$ 13.202.156,97	1,00%
Ministério das Comunicações	R\$ 19.022.368,93	1,45%
Fundação de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior	R\$ 8.317.979,18	0,63%
Universidade Federal de Minas Gerais	R\$ 404.208.137,41	30,76%
Ministério da Justiça e Segurança Pública	R\$ 6.093.671,84	0,46%
Universidade Federal de Ouro Preto	R\$ 17.462.476,56	1,33%
Outros	R\$ 202.459.462,64	15,41%
Total	R\$ 1.314.115.706,39	100,00%

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Em comum a essas duas listas temos o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania que juntos correspondem a 31% de todas as parcerias assinadas no período (Tabela 6).

**Tabela 7 - Parcerias assinadas por órgão ou entidade concedente (2016-2022)**

Órgão/Entidade Concedente	n	%	% acumulado
Ministério do Esporte	712	18%	18%
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	700	18%	36%
Ministério da Cultura	507	13%	49%
Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania	376	10%	59%
Ministério das Mulheres	192	5%	64%
Ministério da Agricultura E Pecuária	175	4%	68%
Fundação Nacional de Artes	139	4%	72%
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	104	3%	75%
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	83	2%	77%
Ministério do Trabalho e Emprego	78	2%	79%
Fundação Universidade do Rio de Janeiro	75	2%	81%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	65	2%	82%
Outros	684	18%	100%
Total	3890	100%	

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

O Ministério do Esporte, além de ser o que mais executa parcerias, é o que destina maior valor global a elas, como pode ser observado na tabela 8. Essas parcerias se destacam por ser, principalmente, via termos de fomento, visto que ele nem aparece entre os principais ministérios responsáveis pelos termos de colaboração. O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e da Cultura acumulam grande número de parcerias e significativo valor global disponibilizado a elas. Já entre as instituições de ensino superior, embora se destaquem entre as principais executoras de termos de colaboração, apenas a Fundação Universidade do Rio de Janeiro está entre as que mais celebram parcerias.

**Tabela 8 - Valor global das parcerias assinadas por órgão ou entidade concedente (2016-2022)**

Órgão/Entidade Concedente	Valor Global	%
Ministério do Esporte	R\$ 489.031.661,68	17,29%
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate Fome	R\$ 309.271.831,52	10,93%
Ministério da Cultura	R\$ 154.678.799,58	5,47%
Ministério dos Direitos Humanos E Cidadania	R\$ 277.492.520,82	9,81%
Ministério das Mulheres	R\$ 67.481.081,72	2,39%
Ministério da Agricultura E Pecuária	R\$ 53.036.395,08	1,87%
Fundação Nacional de Artes	R\$ 30.694.957,57	1,09%
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	R\$ 26.304.763,35	0,93%
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	R\$ 26.314.737,71	0,93%
Ministério do Trabalho e Emprego	R\$ 83.237.765,79	2,94%
Fundação Universidade do Rio de Janeiro	R\$ 298.597.877,77	10,55%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	R\$ 50.470.696,42	1,78%
Outros	R\$ 962.412.467,28	34,02%
Total	R\$ 2.829.025.556,29	100,00%

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Os instrumentos previstos na Lei 13.019/14 também podem ser utilizados para operacionalizar a execução de emendas parlamentares em parcerias com as OSC. Por causa disso, o aporte de emendas às ações também foi analisado neste relatório.

A Tabela 9 apresenta o número de parcerias que possuem emendas parlamentares. Os dados sinalizam uma ocorrência bastante significativa das emendas na execução de parcerias MROSC no período analisado. Além disso, existe uma preponderância na utilização de termos de fomento para projetos que envolvam a existência de emendas, com o registro em 82,5% dos casos. Esta proporção é ligeiramente menor para os termos de colaboração, percebidos em cerca de 75% das parcerias celebradas. Desta maneira, o maior número de termos de fomento em comparação aos termos de colaboração pode ser explicado pela preferência daquele instrumento em projetos que envolvam emendas parlamentares.

É importante salientar que, apesar de 82% das parcerias terem algum tipo de emenda, isso não significa que os valores destinados a essas parcerias decorrem integralmente delas. Da mesma forma, a partir dos dados disponíveis no Transferegov.br, não é possível concluir que as parcerias com emenda parlamentar não tiveram chamamento público, pois as emendas podem ter sido destinadas a termos aditivos de parcerias já existentes (que tiveram chamamento público), ter sido destinadas à suplementação das ações orçamentárias sob gestão do órgão concedente ou a emenda parlamentar não tenha especificado proponente específico (sendo necessário a realização de chamamento público).

Tabela 9 – Número de parcerias MROSC assinadas com e sem aporte de emenda parlamentar (2016 - 2022)

Emenda	Termo de colaboração		Termo de fomento		Total	
	n.	%	n.	%	n.	%
Sem emenda	115	25,16%	603	17,48%	718	18,36%
Com emenda	339	74,84%	2833	82,52%	3172	81,64%
Total Geral	454	100,00%	3436	100,00%	3890	100,00%

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

A Tabela 10 apresenta o número de parcerias nos órgãos e entidades que mais formalizaram esses instrumentos no período, que tiveram recursos decorrentes de emenda parlamentar. Em média, 79% das parcerias desses órgãos tiveram recursos provenientes de emenda parlamentar.

Os dados abaixo reforçam as emendas parlamentares como uma forma de promover parcerias entre administração pública e OSC:

Tabela 10 – Número de parcerias com emenda, por órgão ou entidade

Órgão/Entidade Concedente	Sem Emenda	Com Emenda	% com emenda
Ministério Do Esporte	75	637	89%
Ministério Do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	82	618	88%
Ministério Da Cultura	106	401	79%
Ministério Dos Direitos Humanos e Cidadania	78	298	79%
Ministério das Mulheres	58	134	70%
Ministério da Agricultura e Pecuária	33	142	81%
Fundação Nacional de Artes	35	100	74%
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	23	81	78%
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	24	59	71%
Ministério do Trabalho e Emprego	20	57	74%
Fundação Universidade do Rio de Janeiro	13	62	83%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	13	52	80%
Outros	158	531	77%
Total	718	3172	82%

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br



Por meio da tabela 11 é possível identificar que a proporção de valores repassados por meio de parcerias financiadas via emenda parlamentar é mais variável do que no caso do número de parcerias. Isso pode revelar que os órgãos, de modo geral, celebram entre 70% a 90% das parcerias com recursos oriundos das emendas parlamentares, mas as emendas financiam parcialmente ou totalmente entre 50% a 90% dos valores globais das parcerias celebradas. Isso dá a entender que, em muitas situações, o valor repassado para projetos financiados via emenda é menor do que os valores repassados por ações do planejadas pelos próprios ministérios.

Tabela 11 – Valor global das parcerias MROSC com emenda, por órgão ou entidade

Órgão/Entidade Concedente	Sem Emenda	Com Emenda	% com emenda
Ministério Do Esporte	52.741.598,18	436.290.063,50	89,22%
Ministério Do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	25.431.368,52	283.840.463,00	91,78%
Ministério Da Cultura	33.747.812,37	120.930.987,21	78,18%
Ministério Dos Direitos Humanos e Cidadania	41.408.875,47	236.083.645,35	85,08%
Ministério das Mulheres	17.458.438,26	50.022.643,46	74,13%
Ministério da Agricultura e Pecuária	8.826.474,58	44.209.920,50	83,36%
Fundação Nacional de Artes	7.149.336,07	23.545.621,50	76,71%
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	12.372.048,84	13.932.714,51	52,97%
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	8.040.096,71	18.274.641,00	69,45%
Ministério do Trabalho e Emprego	9.232.804,38	74.004.961,41	88,91%
Fundação Universidade do Rio de Janeiro	82.458.862,14	216.139.015,63	72,38%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	17.896.104,15	32.574.592,27	64,54%
Outros	119.420.455,74	842.992.011,54	87,59%
Total Geral	436184275,4	2.392.841.280,88	84,58%

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br



A Lei 13.019/14 dispõe que as parcerias destinam-se a assegurar, entre outros objetivos, a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável. A Tabela 11 mostra que entre 2016 e 2022 a maioria dos instrumentos foram firmados com organizações cuja sede está localizada na região Sudeste, com 41% de todos os termos do período, seguido da região Nordeste (21%), Centro-Oeste (20,5%) e Sul (14%). As organizações localizadas na região Norte possuem o menor número de instrumentos firmados, com apenas 132, correspondendo a cerca de 3% do total de parcerias do período.

É importante destacar que os dados disponíveis no Transferegov e analisados abaixo fazem referência apenas ao local de sede da OSC celebrante e não necessariamente à área de atuação da parceria. Para se extrair os locais de execução das atividades, seria necessária uma análise pormenorizada de cada plano de trabalho, o que excederia o objetivo deste estudo. Ainda assim, os dados abaixo servem como indicativo para compreendermos onde estão localizadas as organizações que são parceiras da União.

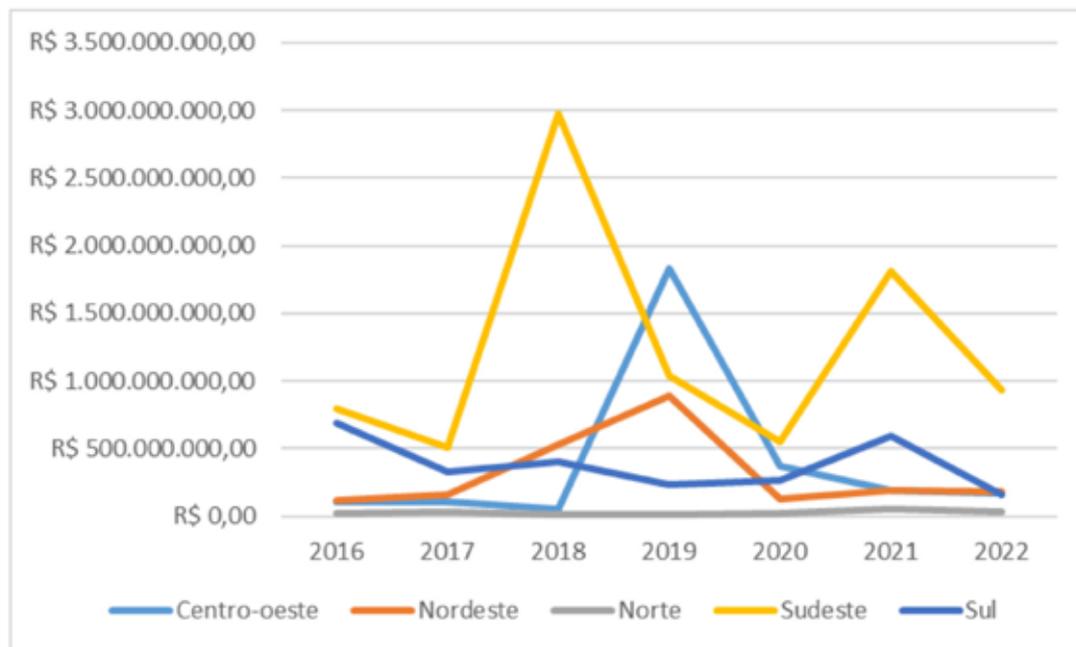
Tabela 12 – Região das Organizações da Sociedade Civil que firmaram parcerias com o governo federal em número de parcerias (2016-2022)

Região	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total Geral
CENTRO-OESTE	9	21	45	44	139	231	309	798
NORDESTE	11	43	62	66	155	230	254	821
NORTE	2	11	8	4	29	35	43	132
SUDESTE	26	71	136	152	321	413	480	1599
SUL	13	28	50	55	97	169	128	540
Total Geral	61	174	301	321	741	1078	1214	3890

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Se considerados os números de parcerias celebradas pela administração pública federal com OSC das diferentes regiões, há um crescimento linear do número de parcerias em todas as regiões. Por outro lado, quando se leva em conta os valores das parcerias, o comportamento é muito mais fragmentado. No gráfico 8, é possível identificar que em 2018 e em 2021 foram previstos valores globais altos para parcerias com OSC do Sudeste. Já 2019 foi um ano no qual foram previstos repasses mais altos para parcerias com OSC da região Centro-Oeste. O gráfico confirma a informação de que as OSC da região Norte têm recebido menos recursos da administração pública federal. Em todos os anos, os valores globais somados das parcerias com OSC da região Norte não ultrapassam R\$ 500.000,00.

Gráfico 8 – Região das Organizações da Sociedade Civil que firmaram parcerias com o governo federal - soma dos valores globais (2016-2022)



Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Considerando apenas os termos de colaboração, conforme dados da Tabela 12, observa-se que a maioria dos instrumentos foram firmados por organizações da região Sudeste (63%), seguidos pelas regiões Nordeste (12%), Centro-Oeste (11%), Sul (10%) e Norte (4%). Ao longo do período analisado, a concentração ficou ainda maior, diminuindo a presença de parcerias com OSC da região Sul e Norte. Isso pode ser um indicador de que a administração pública vem propondo parcerias que reproduzem desigualdades regionais, considerando que no momento do chamamento público, quando há, a administração pública pode priorizar as OSC de um estado ou outro. Assim, considera-se oportuna a possível revisão dos critérios que a administração pública utiliza para selecionar e celebrar parcerias, de modo a garantir que não reproduzam desigualdades regionais.

Tabela 13 – Região das Organizações da Sociedade Civil que firmaram Termos de Colaboração com o governo federal (2016-2022)

Região	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total Geral
CENTRO-OESTE	1	5	3	4	7	10	20	50
NORDESTE	3	9	4	7	9	9	15	56
NORTE	1	6	1	1	4	1	4	18
SUDESTE	18	20	38	28	66	41	73	284
SUL	10	7	4	3	5	12	5	46
Total Geral	33	47	50	43	91	73	117	454

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br



Os dados para os termos de fomento (Tabela 14) sinalizam a celebração menos concentrada das parcerias nas diferentes regiões do país, com 38% delas sendo firmadas com OSC da região Sudeste, 22% com OSC da região Nordeste, 22% com a região Centro-Oeste e 14% com a região Sul. Contudo, mesmo com transferências mais distribuídas, os termos de fomento com OSC do Norte ainda são muito poucos, representando apenas 3% do total. No período, houve aumento consistente na participação de OSC por meio de termos de fomento de todas as regiões. Contudo, os dados não permitem analisar onde as atividades acontecem, na medida em que uma OSC sediada em uma região em muitos casos pode propor a implementação de projetos em outra.

Tabela 14 – Região das Organizações da Sociedade Civil que firmaram Termos de Fomento com o governo federal

Região	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total Geral
CENTRO-OESTE	8	16	42	40	132	221	289	748
NORDESTE	8	34	58	59	146	221	239	765
NORTE	1	5	7	3	25	34	39	114
SUDESTE	8	51	98	124	255	372	407	1315
SUL	3	21	46	52	92	157	123	494
Total Geral	28	127	251	278	650	1005	1097	3436

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2018 dos dados do Transferegov.br

A Tabela 14 fornece dados das Unidades da Federação nos quais estão localizadas as sedes das organizações da sociedade civil que firmaram parcerias com o Governo Federal. Os dados mostram que quase 55% das parcerias foram firmadas com OSC sediadas em apenas 4 (quatro) UFs, na seguinte ordem, DF (617), SP (614), RJ (530) e MG (376). Esta constatação reforça a concentração das parcerias com OSC sediadas em poucas localidades.



Tabela 15 – UFs das Organizações da Sociedade Civil que firmaram parcerias com o governo federal

Total	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total Geral
CENTRO-OESTE	9	21	45	44	139	231	309	798
DF	9	16	38	33	103	177	241	617
GO		4	4	7	28	43	46	132
MS			2	3	4	8	12	29
MT		1	1	1	4	3	10	20
NORDESTE	11	43	62	66	155	230	254	821
AL		1	11	6	27	38	53	136
BA	3	8	11	5	11	31	23	92
CE		5	11	5	38	69	70	198
MA				1	3	5	2	11
PB		2	2	8	12	9	21	54
PE	4	11	13	19	27	25	38	137
PI		3	6	4	4	11	12	40
RN	4	5	5	3	14	27	21	79
SE		8	3	15	19	15	14	74
NORTE	2	11	8	4	29	35	43	132
AC		2			3	3	3	11
AM		2		1	2	3	9	17
AP						3	3	6
PA	1	2	3	2	7	8	10	33
RO	1	1			5	1	3	11
RR		3	4		2	2	7	18
TO		1	1	1	10	15	8	36
SUDESTE	26	71	136	152	321	413	480	1599
ES	3	5	8	10	11	10	32	79
MG	5	10	44	49	102	91	75	376
RJ	9	24	54	59	110	164	194	614
SP	9	32	30	34	98	148	179	530
SUL	13	28	50	55	97	169	128	540
PR	1	8	6	11	46	91	65	228
RS	6	13	20	22	30	39	33	163
SC	6	7	24	22	21	39	30	149
Total Geral	61	174	301	321	741	1078	1214	3890

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Ao analisar os dados dos municípios nos quais estão localizadas as sedes das organizações da sociedade civil (Tabela 16), percebe-se uma concentração de parcerias firmadas com OSC localizadas em municípios classificados como grandes ou metrópole, correspondendo a 77%



de todas as parcerias. As metrópoles e municípios de grande porte são os únicos perfis de municípios que têm um crescimento linear do número de parcerias. Os municípios de menor porte tiveram um crescimento no número de parcerias, que parece ter estancado. É necessário analisar os anos seguintes para avaliar se existe mesmo uma estabilização do número de parcerias com municípios de pequeno porte (classificação conforme BRASIL, 2005).

Esse dado é relevante porque as metrópoles e municípios de grande porte concentram grande quantidade de serviços e estrutura para implementação de políticas, enquanto os municípios de pequeno porte, que correspondem a maior parte dos municípios brasileiros, muitas vezes contam com estrutura mais simples e um custo maior para implementar políticas públicas diretamente. Um dos objetivos da parceria é a capilarização das políticas públicas e os dados mostram que as parcerias não estão sendo celebradas com OSC de municípios menores, que mais poderiam se beneficiar desse tipo de ação. Isso pode ocorrer porque as OSC desses municípios não conseguem acessar as oportunidades promovidas pelo governo federal, indicando que é necessário desenvolver um esforço ativo de apoio a essas OSC.

Tabela 16 – Municípios das Organizações da Sociedade Civil que firmaram parcerias com o governo federal, por número de habitantes.

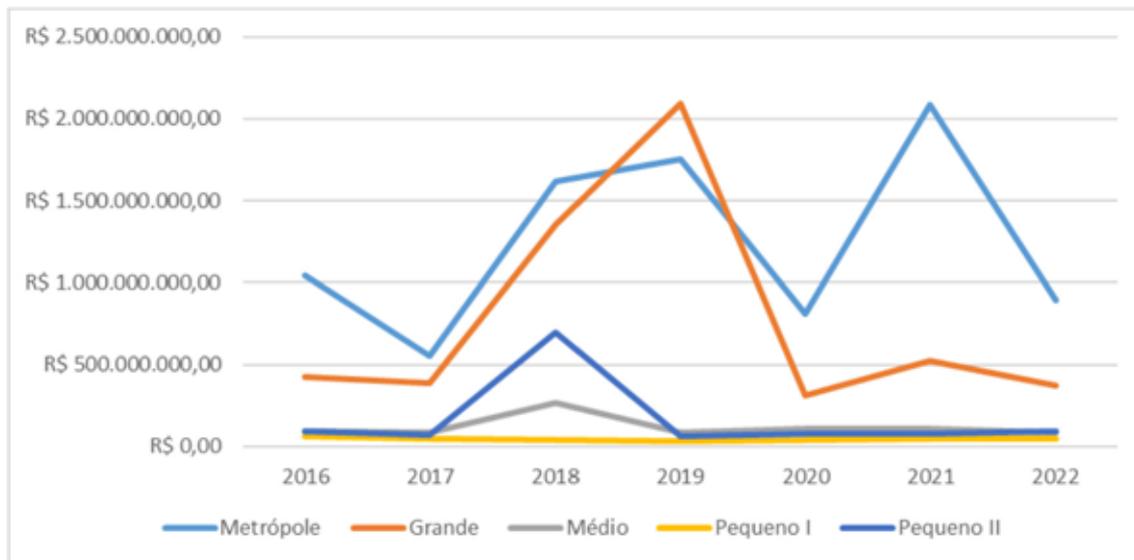
Porte do município	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total Geral
Metrópole (mais de 900 mil)	30	93	151	147	371	537	631	1960
Grande (100 a 900 mil)	20	52	74	101	185	267	334	1033
Médio (50 a 100 mil)	6	11	25	29	47	93	89	300
Pequeno II (20 a 50 mil)	5	11	34	27	78	94	88	337
Pequeno I (até 20 mil)		7	17	17	60	87	72	260
Total Geral	61	174	301	321	741	1078	1214	3890

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Quando se observa a soma dos valores globais das parcerias da administração pública federal com OSC sediadas em municípios com diferentes portes populacionais, é possível identificar um crescimento menos linear. 2018 foi um ano em que o valor global de parcerias para OSC sediada em municípios de pequeno porte II se destacou. Isso ocorreu em função de termo de fomento com fundação que trabalha com patrimônio arqueológico, no valor de R\$ 39.183.015,09. Esse caso, em específico, revela que a destinação de recursos para OSC sediadas em municípios pequenos se dá mais em função da especificidade do objeto do que por necessidade de capilarização de uma política pública.



Gráfico 9 – Valor global das parcerias das Organizações da Sociedade Civil com o Governo Federal, por porte dos municípios (2016-2022).



Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Conforme pode ser observado na Tabela 17, a tendência de concentração das parcerias nos municípios de maior porte ocorre em todas as regiões. No entanto, as regiões Nordeste e Sul possuem percentual menor de contribuição dessas duas categorias de municípios, correspondendo, respectivamente, a 60% e 58%, sinalizando uma maior participação de organizações localizadas em municípios de menor porte (médio, pequeno I e pequeno II).



Tabela 17 – Número de parcerias celebradas entre Organizações da Sociedade Civil e o Governo Federal, por região e porte dos municípios (2016-2022).

Regiões	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total Geral
CENTRO-OESTE	9	21	45	44	139	231	309	798
Metrópole	9	19	41	37	112	192	255	665
Grande		1	2	4	17	20	36	80
Médio					1	5	7	13
Pequeno II		1		1	4	8	4	18
Pequeno I			2	2	5	6	7	22
NORDESTE	11	43	62	66	155	230	254	821
Metrópole	5	21	27	25	53	74	77	282
Grande	5	7	14	11	36	67	70	210
Médio	1	7	8	11	20	32	44	123
Pequeno II		6	8	14	25	34	31	118
Pequeno I		2	5	5	21	23	32	88
NORTE	2	11	8	4	29	35	43	132
Metrópole		3	3	2	3	3	11	25
Grande		5	2	1	15	26	24	73
Médio	1				6	3	2	12
Pequeno II	1	1	1	1	2	1	2	9
Pequeno I		2	2		3	2	4	13
SUDESTE	26	71	136	152	321	413	480	1599
Metrópole	15	39	71	72	184	222	245	848
Grande	8	25	34	60	94	109	167	497
Médio	2	2	10	5	8	34	22	83
Pequeno II	1	3	18	9	31	27	31	120
Pequeno I		2	3	6	4	21	15	51
SUL	13	28	50	55	97	169	128	540
Metrópole	1	11	9	11	19	46	43	140
Grande	7	14	22	25	23	45	37	173
Médio	2	2	7	13	12	19	14	69
Pequeno II	3		7	2	16	24	20	72
Pequeno I		1	5	4	27	35	14	86
Total Geral	61	174	301	321	741	1078	1214	3890

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Por meio de cruzamento dos dados extraídos do Transferegov com a base do Mapa das OSC, foi possível analisar as atividades das OSC que firmaram parcerias com o governo federal (Tabela 18). A maioria dos instrumentos firmados foram com organizações que atuam em “atividades de associações de defesa de direitos sociais” (46%), conforme Classificação Nacional de



Atividades Econômicas (CNAE). Outro destaque são as organizações que atuam em “atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte” e “artes cênicas, espetáculos e atividades complementares à cultura”, correspondendo juntas a 13% das parcerias firmadas, em particular por meio dos termos de fomento. Importante ressaltar que a CNAE não discrimina bem as diferentes linhas de atuação das OSC, o que gera esse grande número de OSC em categorias genéricas, como defesa de direitos sociais ou atividades associativas não especificadas anteriormente.

Tabela 18 - Área de atuação das Organizações da Sociedade Civil que firmaram parcerias com o governo federal

Área de atuação	Termo de colaboração	Termo de Fomento	Total	%
Atividades de associações de defesa de direitos sociais	195	1549	1744	44,8%
Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte	37	339	376	9,7%
Atividades associativas não especificadas anteriormente	26	230	256	6,6%
Atividades de assistência psicossocial e à saúde a portadores de distúrbios psíquicos, deficiência mental e dependência química	26	215	241	6,2%
Atividades esportivas não especificadas anteriormente	4	211	215	5,5%
Serviços de assistência social sem alojamento	22	133	155	4,0%
Artes cênicas, espetáculos e atividades complementares	6	116	122	3,1%
Outros	138	643	781	20,1%
Total	454	3436	3890	100,0%

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br



4. Outros instrumentos de parceria

Após ter apresentado uma descrição das parcerias realizadas por meio de Termo de Fomento e Termo de Colaboração, a partir dos dados disponíveis no Transferegov.br, esta seção abordará os dados relativos a outros instrumentos de parcerias, especificamente, o termo de parceria, convênio e contrato de repasse. Os contratos de gestão não são registrados no Transferegov, por isso não foram incluídos no levantamento de dados. A análise será realizada de duas formas: por meio da comparação entre os dados desses instrumentos de 2008 a 2015 e de 2016 a 2022, isto é, antes e depois da implementação da lei 13.019.

Inicialmente, é oportuno apresentar a definição desses instrumentos, com o intuito de diferenciá-los dos instrumentos utilizados pela lei 13.019/2014. O termo de parceria foi instituído pela Lei nº 9.790/1999 (BRASIL, 1999a) e regulamentado pelo Decreto nº 3.100/1999 (BRASIL, 1999b). Segundo esses normativos, esse instrumento é passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei nº 9.790/1999. Ainda segundo a legislação, "podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos" previsto na lei. Para sua celebração é necessário a consulta prévia "aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo".

Por outro lado, o convênio e o contrato de repasse eram regulamentados pelo Decreto nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007) e atualmente são regulamentados pelo Decreto nº 11.531/2023 (BRASIL, 2023). Segundo esse normativo, o convênio "é instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração". Já o contrato de repasse é "instrumento de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros é processada por intermédio de instituição ou de agente financeiro oficial federal que atue como mandatário da União". Ainda segundo esse decreto, os órgãos e as entidades da administração pública federal poderão celebrar convênios ou contratos de repasse para transferências de recursos com entidades privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração.



Os dados abaixo mostram a evolução de parcerias realizadas por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria em dois períodos, de 2008 a 2015, período anterior a implementação dos instrumentos MROSC (Tabela 19), e de 2016 a 2022, após a entrada em vigor desses instrumentos (Tabela 20).

Tabela 19 – Número de Convênios, Contrato de Repasse e Termo de Parceria assinados (2008-2015)

Instrumento	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total Geral
Convênio	810	2445	2871	1357	1133	1042	1719	1294	12671
Contrato de Repasse	0	256	379	179	108	63	152	72	1209
Termo de Parceria	18	39	35	9	16	11	7	6	141
Total Geral	828	2740	3285	1545	1257	1116	1878	1372	14021

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

A tabela 20 e o gráfico 10 mostram que, em 2022, o número de instrumentos de parceria MROSC, em particular os termos de fomento, ultrapassaram os antigos instrumentos de parceria. Desta forma, o termo de fomento passa a ser o instrumento mais utilizado pela administração pública para celebração de suas relações de parceria com entidades privadas sem fins lucrativos. Cabe destacar que o termo de parceria e contratos de repasse, por mais que nunca tenham sido majoritários entre os instrumentos de parceria, estão em progressivo desuso pelos órgãos e entidades.

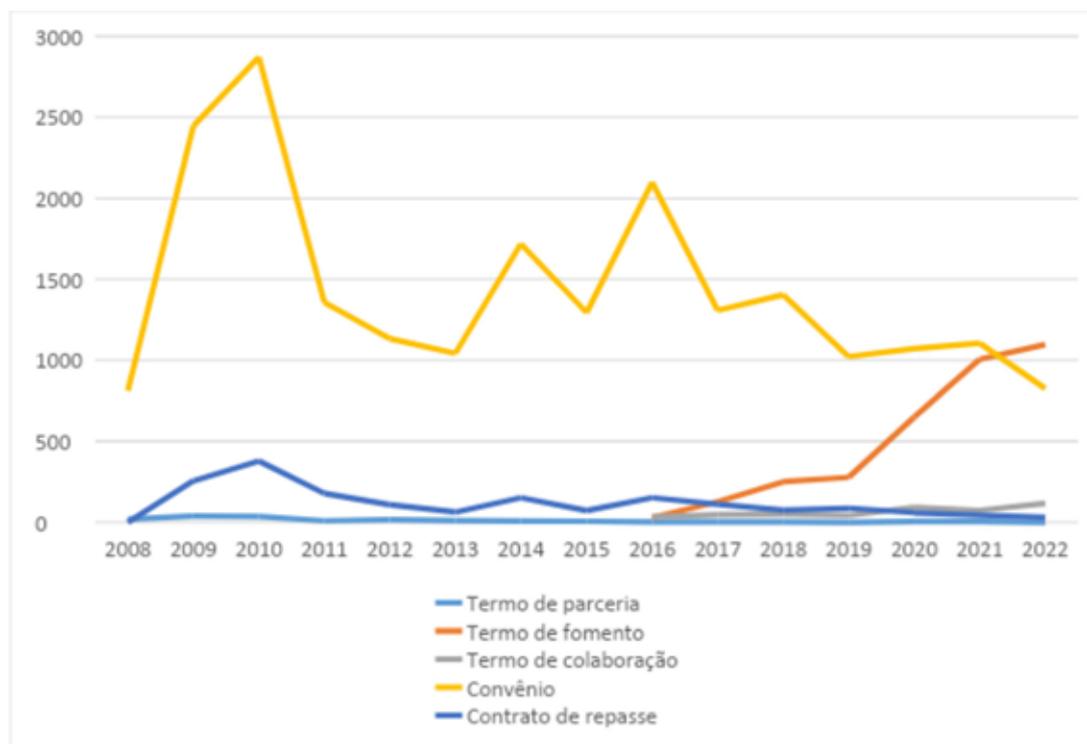
Tabela 20 – Número de Convênios, Contrato de Repasse e Termo de Parceria assinados (2016-2022)

Instrumento	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total Geral
Convênio	2100	1307	1404	1022	1072	1105	825	8835
Contrato de Repasse	152	111	75	87	59	45	30	559
Termo de Parceria	2	2	3	0	4	4	0	15
Total Geral	2254	1420	1482	1109	1135	1154	855	9409

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Os dados do Gráfico 10 mostram que após um pico de utilização, entre 2009 e 2010, esses instrumentos passaram a ser menos assinados pelos órgãos e entidades da administração pública federal. Os convênios permaneceram a ser bastante usados até 2016, mas de forma não muito regular ao longo dos anos. A partir desse ano, começou a ser substituído pelas parcerias MROSC, em especial termos de fomento, que em 2022, ultrapassaram os convênios em número de celebrações.

Gráfico 10 – Evolução das parcerias assinadas entre 2008-2022



Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

No que diz respeito aos valores globais dos instrumentos assinados nesses períodos, os dados da Tabela 21 e 22 indicam que apesar dos termos de parceria e contratos de repasse estarem sendo menos utilizados pelos órgãos e entidades, seus valores médios e medianos têm aumentado.

Tabela 21 – Valor global dos convênios, contrato de repasse e termo de parcerias assinados (2008-2015), total e média

Instrumento	Média	Mediana	Total do período
Convênio	R\$ 1.185.817,99	R\$222.260,00	R\$ 15.025.499.732,22
Contrato de Repasse	R\$ 715.947,68	R\$267.529,00	R\$ 865.580.747,44
Termo de Parceria	R\$ 16.268.950,07	R\$ 829.440,00	R\$ 2.293.921.959,79
Total Geral	R\$ 1.296.983,27	R\$ 231.250,00	R\$ 18.185.002.439,45

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br



Em especial, os termos de parceria que foram celebrados entre 2016 e 2021 tiveram o valor global médio bastante superior aos celebrados no período anterior. Os convênios mantêm valores aproximados. Quando comparados aos valores médios de termos de fomento e colaboração (Tabela 2), os convênios e os contratos de repasse têm valores médios inferiores aos dos termos de colaboração (R\$ 2.894.527,99), mas superiores aos de termos de fomento (R\$ 440.893,44). Os termos de parcerias têm valores bastante superiores aos dos termos de colaboração.

A soma dos valores globais dos convênios executados no período de 2016 a 2022 é quase 4 vezes maior do que o executado no mesmo período pelos termos de fomento e colaboração (R\$2.829.025.556,29). Quando comparados os dois períodos para os termos de parceria (Tabelas 21 e 22), nota-se que, embora o valor global destinado a esses instrumentos esteja diminuindo, o valor médio por instrumento aumentou significativamente no período, indicando concentração de recursos em um número menor de OSC e de contratos. De forma menos intensa, a mesma situação ocorre entre os contratos de repasse, com uma diminuição do valor global total, mas aumento da média dos valores repassados.

Tabela 22 – Valor global dos convênios, contrato de repasse e termo de parcerias assinados (2016-2022), total e média

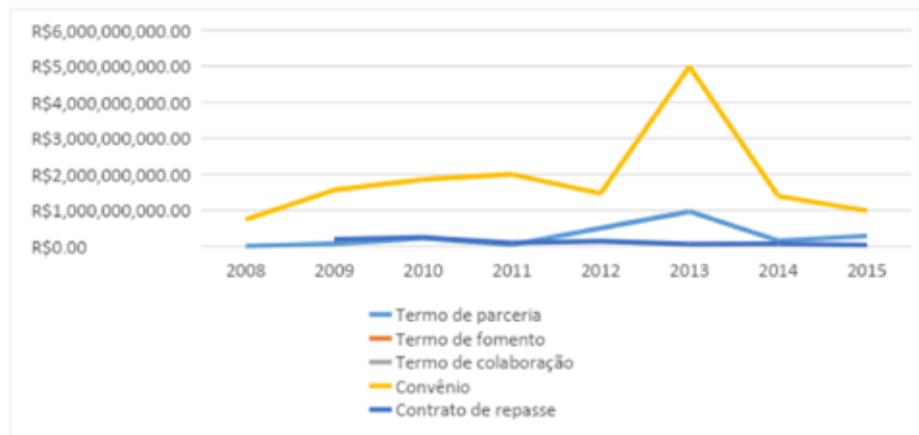
Instrumento	Média	Mediana	Total do período
Convênio	R\$ 1.287.708,68	R\$ 208.737,00	R\$ 11.376.906.183,03
Contrato de Repasse	R\$ 999.632,00	R\$ 399.852,00	R\$ 558.794.290,56
Termo de Parceria	R\$ 118.828.519,90	R\$3.505.865,15	R\$ 1.782.427.798,54
Total Geral	R\$ 1.457.979,41	R\$ 249.600,00	R\$ 13.718.128.272,13

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br



Os Gráficos 11 e 12 indicam que apesar dos picos em 2013, 2018 e 2019, o total de recursos destinados aos convênios, contrato de repasse e termo de parcerias vem diminuindo.

Gráfico 11 – Total do valor global assinado em parcerias (2008-2015), por instrumentos



Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

O Gráfico 12 demonstra que, se por um lado o convênio era o instrumento com o valor global mais significativo até 2015, mesmo depois da lei nº 13.019/2014, essa tendência ainda continua. Esse padrão só parece diminuir após 2020, ao passo que não parece haver um aumento expressivo no valor global de outros instrumentos. Apenas em 2021 houve uma transferência muito grande por meio de termos de parcerias, mas parece ter sido um caso isolado. Em 2022, a diferença entre os valores globais dos diferentes instrumentos diminuiu, mas ainda assim, o valor global dos convênios é superior ao dos demais termos.

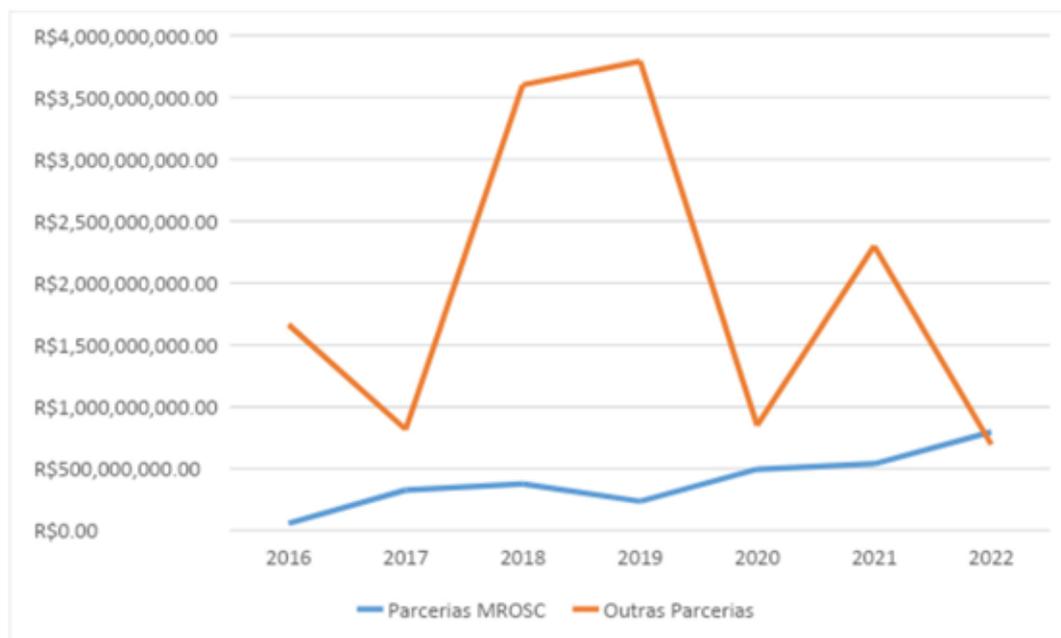
Gráfico 12 – Total do valor global assinado em parcerias (2016-2022), por instrumentos



Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Conforme pode ser observado no Gráfico 13, em 2022 o valor global total dos instrumentos via MROSC assinados ultrapassou os demais instrumentos de parceria. Não é possível saber, contudo, se isso é uma tendência ou um caso isolado, porque o valor global total assinado pelos outros instrumentos ao longo dos anos é bastante irregular.

Gráfico 13 – Total do valor global assinado em parcerias (2016-2022), por categoria de instrumentos



Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

No que diz respeito aos órgãos e entidades que firmaram termos de parceria, contratos de repasse e convênios, observou-se uma concentração desses instrumentos em menos concedentes após 2016. No que diz respeito aos termos de parceria, até 2015, 89% de todos os termos assinados se concentravam em 11 concedentes (Tabela 23).



Tabela 23 – Órgãos e Entidades que firmaram termos de parceria (2008-2015)

Órgão/Entidade Concedente	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	%
Ministério do Turismo	4	8	11	0	0	0	0	0	23	16,3%
Ministério da Justiça e Segurança Pública	0	1	7	6	6	1	0	1	22	15,6%
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate Fome	0	0	4	1	4	2	3	1	15	10,6%
Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	7	4	2	0	0	0	0	0	13	9,2%
Ministério do Trabalho e Emprego	0	11	0	0	0	0	0	0	11	7,8%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	0	0	0	1	3	3	1	1	9	6,4%
Fundação Nacional de Saúde	0	7	0	0	0	0	0	0	7	5,0%
Ministério Dos Direitos Humanos E Cidadania	0	2	3	0	1	1	0	0	7	5,0%
Comando Da Aeronáutica	0	0	0	0	1	3	0	2	6	4,3%
Fundo Nacional Para a Criança e o Adolescente	0	2	4	0	0	0	0	0	6	4,3%
Instít. Nac. De Colonização E Reforma Agrária	0	3	2	0	1	0	0	0	6	4,3%
Outros	7	1	2	1	0	1	3	1	16	11,3%
Total Geral	18	39	35	9	16	11	7	6	141	100,0%

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Entre 2016 e 2022, somente 6 órgãos ou entidades firmaram termos de parceria, com dois órgãos sendo responsáveis por 66% desses instrumentos (Tabela 23). Esses órgãos não são os que mais celebravam termos de parcerias no período anterior, o que mostra descontinuidade entre as formas de celebração dessa forma de contratualização.



Tabela 24 – Órgãos e Entidades que firmaram termos de parceria (2016-2022)

Órgão/Entidade Concedente	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	%
Comando da Aeronáutica	1	0	3	0	0	2	0	6	40,0%
Ministério da Saúde	0	0	0	0	4	0	0	4	26,7%
Inst. Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	0	1	0	0	0	1	0	2	13,3%
Agência Nacional de Águas	1	0	0	0	0	0	0	1	6,7%
Comando do Exército	0	0	0	0	0	1	0	1	6,7%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	0	1	0	0	0	0	0	1	6,7%
Total Geral	2	2	3	0	4	4	0	15	100,0%

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Os contratos de repasse passaram por situação semelhante. Entre 2008 e 2015, três Ministérios eram responsáveis por 85% de todos os contratos de repasse assinados (Tabela 23).

Tabela 25 - Órgãos e Entidades que firmaram contrato de repasse (2008-2015)

Órgão/Entidade Concedente	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	%
Ministério do Esporte	0	41	98	127	66	59	147	72	610	50,5%
Ministério da Agricultura e Pecuária	0	132	129	4	29	0	5	0	299	24,7%
Ministério das Cidades	0	1	65	48	3	0	0	0	117	9,7%
Outros	0	82	87	0	10	4	0	0	183	15,1%
Total Geral	0	256	379	179	108	63	152	72	1209	100,0%

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Entre 2016 e 2022, somente o Ministério da Saúde utilizou esse instrumento (Tabela 26). Importante ressaltar que o Ministério da Saúde não estava na lista de órgãos que mais celebravam contratos de repasse no período anterior (Tabela 25).



Tabela 26 - Órgãos e Entidades que firmaram contrato de repasse (2016-2022)

Contrato de Repasse	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Ministério da Saúde	152	111	75	87	59	45	30	559

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Assim como os demais instrumentos, conforme dados das Tabelas 27 e 28, a utilização dos convênios passou a se concentrar em menos órgãos e entidades, em particular, no Ministério da Saúde, que no período de 2016 e 2022 foi responsável por cerca de 90% de todos os convênios com entidades privadas sem fins lucrativos assinados, e o conjunto de Universidades Federais e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que assinou cerca de 9% dos convênios do período. É importante ressaltar que as parcerias com instituições privadas que atuam de forma complementar ao Sistema Único de Saúde foi uma das exceções à aplicação do MROSC, de acordo com o Art. 3º, IV da lei 13.019/2014. Nesse caso, a previsão legal é que ainda sejam celebradas por convênios.

Tabela 27 - Órgãos e Entidades que firmaram convênio (2008-2015)

Órgão/Entidade Concedente	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	%
Ministério da Saúde	0	650	910	837	614	463	1250	954	5678	44,8%
Universidades Federais e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia	2	24	86	110	171	216	217	200	1026	8,1%
Ministério do Turismo	171	514	430	9	11	1	4	4	1144	9,0%
Ministério da Agricultura e Pecuária	94	165	169	59	33	45	45	23	633	5,0%
Ministério do Esporte	76	139	182	48	64	10	21	16	556	4,4%
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate Fome	28	149	258	3	4	9	16	9	476	3,8%
Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania	8	82	109	53	74	66	28	13	433	3,4%
Ministério do Trabalho e Emprego	90	105	87	10	27	32	10	0	361	2,8%
Outros	341	617	640	228	135	200	128	75	2364	18,7%
Total Geral	810	2445	2871	1357	1133	1042	1719	1294	12671	100,0%

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

A concentração desses instrumentos em poucos órgãos e entidades específicas parece diferir do comportamento observado com os termos de fomento e colaboração (Tabelas 3, 5 e 7), que tem sua implementação mais difundida em mais órgãos e entidades.



Tabela 28 - Órgãos e Entidades que firmaram convênio (2016-2022)

Convênios	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	%
Ministério da Saúde	1934	1183	1314	932	949	947	661	7920	89,6%
Universidades Federais e institutos federais de educação, ciência e tecnologia	131	118	81	79	109	144	116	778	8,8%
Outros	35	6	9	11	14	14	48	137	1,6%
Total Geral	2100	1307	1404	1022	1072	1105	825	8835	100,0%

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

No que diz respeito à existência de emendas parlamentares nos convênios, contratos de repasse e termos de parcerias, houve uma mudança substancial. Conforme pode ser observado na Tabela 29, cerca de 53% desses instrumentos não possuíam emendas parlamentares ao longo do período de 2008 a 2015.

Tabela 29 - Número de convênios, contratos de repasse e termos de parcerias assinados com emenda (2008-2015)

Instrumento	Não	Sim	Total
Termo de Parceria	86	55	141
Convênio	6749	5922	12671
Contrato de Repasse	689	520	1209
Total Geral	7524	6497	14021

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

No entanto, no período de 2016 a 2022 (Tabela 30), somente 20% desses instrumentos não tiveram aportes financeiros de emendas parlamentares, situação similar ao que ocorre com os termos de fomento e termos de colaboração (Tabela 7, 8 e 9). O que sinaliza comportamento similar entre esses instrumentos de parceria com organizações da sociedade civil, no que diz respeito à destinação de emendas parlamentares.

Isso indica também que as emendas parlamentares têm sido a principal forma de viabilizar parcerias com OSC, independentemente do tipo de instrumento. Esse comportamento parece ter mudado ao longo do tempo. A proporção de parcerias celebradas e que tinham recursos de emendas parlamentares aumentou muito no período de 2016 a 2022 em comparação ao período entre 2008 e 2015.



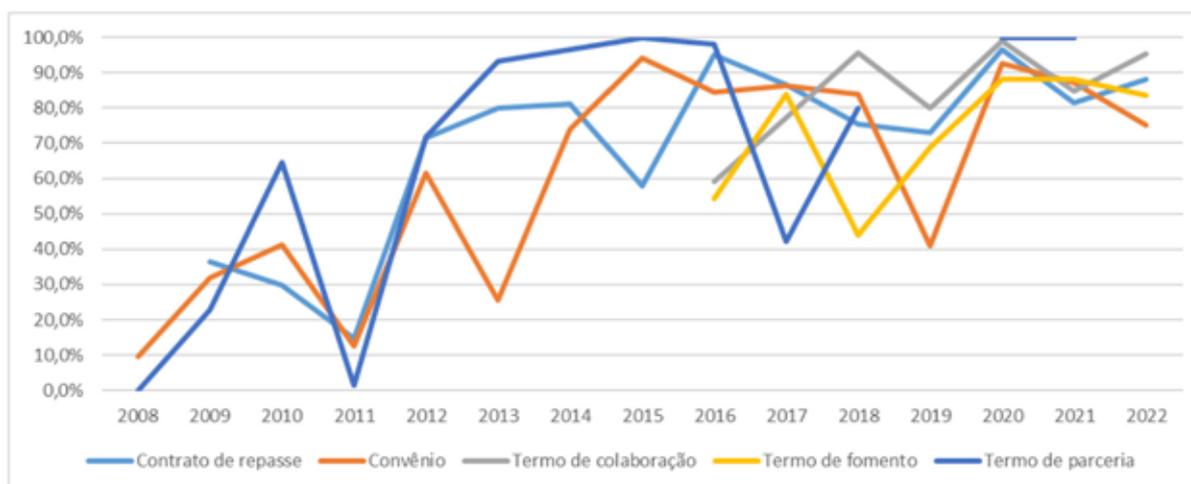
Tabela 30 - Número de convênios, contratos de repasse e termos de parcerias assinados com emenda (2016-2022)

Instrumento	Não	Sim	Total
Termo de Parceria	4	11	15
Convênio	1861	6974	8835
Contrato de Repasse	87	472	559
Total Geral	1952	7457	9409

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

O Gráfico 14 mostra que as parcerias anteriores a 2012 tinham menor participação de recursos oriundos de emendas parlamentares. Isso significa que as parcerias com as OSC têm sido fortemente impactadas pelo aumento do número de emendas parlamentares. Ao mesmo tempo, os dados mostram que o comportamento não é tão regular, sendo que em alguns anos o valor global das parcerias com emenda é menor em comparação com o valor global de todas as parcerias. Assim, para que os instrumentos de parceria sejam mais coerentes com os princípios da Lei 13.019/2014, é necessário levar em consideração essa realidade.

Gráfico 14 – Proporção da soma do valor global das parcerias com emenda parlamentar em comparação a soma total dos valores globais das parcerias, por ano (2008-2022)³



Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

³ Nesse gráfico, quanto mais alta a linha, maior a proporção de recursos destinados às OSC ter tido algum aporte de emenda parlamentar.



Por fim, analisamos as atividades das OSC que firmaram termo de parceria, contrato de repasse e convênio com o governo federal. Esse dado é oriundo do mapa das OSC. A Tabela 31 mostra que, entre 2008 e 2015, aproximadamente 80% dos termos de parceria foram firmadas com organizações que tinham como área de atuação “Atividades de associações de defesa de direitos sociais” (70%), “Atividades associativas não especificadas anteriormente” (5%) e “Pesquisa e desenvolvimento experimental em ciências sociais e humanas” (4%).

Tabela 31 - Área de atuação das Organizações da Sociedade Civil que firmaram termo de parceria com o governo federal (2008-2015)

Área de atuação	n.	%
Atividades de associações de defesa de direitos sociais	99	70,2%
Atividades associativas não especificadas anteriormente	7	5,0%
Pesquisa e desenvolvimento experimental em ciências sociais e humanas	6	4,3%
Outras	29	20,6%
Total Geral	141	100,0%

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Entre 2016 e 2022 (Tabela 32) apesar de o número de termos de parceria com organizações que se dedicam à defesa de direitos sociais continuar majoritário (40%), esse instrumento passou a ser utilizado para parcerias com organizações que se dedicam a outras atividades, principalmente voltadas para a pesquisa científica.

Tabela 32 - Área de atuação das Organizações da Sociedade Civil que firmaram termo de parceria com o governo federal (2016-2022)

Área de atuação	n.	%
Atividades de associações de defesa de direitos sociais	6	40,0%
Atividades profissionais, científicas e técnicas não especificadas anteriormente	3	20,0%
Atividades de museus e de exploração, restauração artística e conservação de lugares e prédios históricos e atrações similares	2	13,3%
Atividades esportivas não especificadas anteriormente	2	13,3%
Outras	2	13,3%
Total Geral	15	100,0%

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Por outro lado, os demais instrumentos passaram por uma alteração substancial do tipo de organização que firma a parceria. Conforme pode-se observar nas Tabelas 33 e 34, os contratos de repasse assinados pelo governo federal passaram a ser firmados principalmente com organizações que atuam em atividades de atendimento hospitalar.



Tabela 33 - Área de atuação das Organizações da Sociedade Civil que firmaram contrato de repasse com o governo federal (2008-2015)

Área de atuação	n.	%
Atividades de atendimento hospitalar	525	43,4%
Atividades de associações de defesa de direitos sociais	447	37,0%
Outros	237	19,6%
Total Geral	1209	100,0%

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Tabela 34 - Área de atuação das Organizações da Sociedade Civil que firmaram contrato de repasse com o governo federal (2016-2022)

Área de atuação	n.	%
Atividades de atendimento hospitalar	478	85,5%
Outros	81	14,5%
Total Geral	559	100,0%

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Da mesma forma, entre 2016 e 2022, os convênios foram firmados principalmente com organizações dessa natureza (Tabela 35). Em ambos os casos, houve uma diminuição nas parcerias firmadas com organizações que atuam em atividades de associações de defesa de direitos sociais. Quando comparados os dados das tabelas 31 a 36 com os dados da tabela 18, percebemos que os instrumentos da Lei nº 13.019/2014 são os mais utilizados para firmar parcerias com as organizações de defesa de direitos sociais, esportivas e ligadas à cultura e arte, conforme apontado anteriormente.

Tabela 35 - Área de atuação das Organizações da Sociedade Civil que firmaram convênio com o governo federal (2008-2015)

Área de atuação	n.	%
Atividades de atendimento hospitalar	4762	37,6%
Atividades de associações de defesa de direitos sociais	3517	27,8%
Educação superior – graduação	380	3,0%
Atividades de apoio à educação	338	2,7%
Administração pública em geral	316	2,5%
Atividades esportivas não especificadas anteriormente	252	2,0%
Artes cênicas, espetáculos e atividades complementares	234	1,8%
Atividades associativas não especificadas anteriormente	224	1,8%
Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte	221	1,7%
Outros	2427	19,2%
Total Geral	12671	100,0%

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br



Tabela 36 - Área de atuação das Organizações da Sociedade Civil que firmaram convênio com o governo federal (2016-2022)

Área de atuação	n.	%
Atividades de atendimento hospitalar	6706	75,9%
Atividades de associações de defesa de direitos sociais	414	4,7%
Outros	1715	19,4%
Total Geral	8835	100,0%

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Assim, os dados indicam uma alteração na utilização dos instrumentos de parceria, após a entrada em vigor dos instrumentos MROSC. Em geral, houve uma diminuição na utilização dos termos de parceria, contrato de repasse e convênio. Em particular, no caso dos contratos de repasse e convênios, os dados indicam que houve uma progressiva substituição desses instrumentos de parceria pelos instrumentos MROSC, aqueles passaram a ser utilizados nas situações particulares tratadas no art. 3º da Lei nº 13.019/2014 (Atendimento Hospitalar) e em menos órgãos (Ministério da Saúde) e esses utilizados para firmar parcerias com organizações que atuam em atividades de associações de defesa de direitos sociais ou relacionadas à cultura e às artes em geral.

5. Conclusões

Nesta seção, apresentamos os principais achados da análise dos dados sobre parcerias entre OSC e a administração pública federal, por meio dos instrumentos da Lei nº 13.019/2014 ou por outros instrumentos no período analisado, bem como apontamos possíveis caminhos de aprofundamento dos conhecimentos sobre parcerias nos estados e municípios brasileiros.

Como vimos, de 2016 a 2022, houve uma crescente utilização das parcerias reguladas pela Lei nº 13.019/2014 no nível federal, principalmente por meio de termos de fomento. A análise apontou algumas hipóteses para essa preferência, são elas: os termos de fomento possuíam menores valores em comparação aos termos de colaboração, e existe uma possível preferência de utilização desse instrumento em projetos que envolveram emendas parlamentares.

Sobre esse último aspecto, é importante salientar que a maioria das parcerias analisadas no período contou com recursos provenientes de emendas parlamentares e, como foi demonstrado, destinadas a termos de fomento. Isso apresentou dois impactos na gestão das parcerias MROSC. O primeiro é que essas parcerias podem ter sido implementadas sem a



realização de chamamentos públicos, considerando o caráter discricionário das emendas e esta ausência pode ter inibido uma competição saudável entre as organizações. Outro aspecto, é que a maior parte das parcerias no período foram destinadas a projetos que não estavam parametrizados pela administração pública e, conseqüentemente, não faziam parte de programas estabelecidos pelo governo federal.

Quando analisamos os órgãos e entidades da administração pública federal que firmaram termos de fomento e colaboração com OSC, observamos uma concentração em instituições ligadas ao esporte, educação, ciência e tecnologia, defesa de direitos, assistência social e cultura. Os termos de colaboração concentraram-se naquelas entidades ligadas majoritariamente à assistência social, educação e direitos humanos. Já os termos de fomento encontraram-se mais pulverizados em diversas áreas de políticas públicas, situação condizente com a maior flexibilidade idealizada para o instrumento.

No que tange à distribuição geográfica das organizações da sociedade civil que fizeram parcerias MROSC, percebe-se a participação de OSC de todo o território nacional. Não obstante, houve uma menor representação das regiões Norte e Sul e de OSC sediadas em municípios médios e pequenos. Na aplicação de recursos também foi encontrada uma maior representação de repasses para OSC sediadas na região Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste e em metrópoles e grandes cidades.

No que diz respeito aos outros tipos de parceria (termo de parceria, contrato de repasse e convênio), encontramos uma situação diferente da encontrada para os termos de fomento e colaboração. Ao analisar os dados nota-se uma diminuição da utilização desses instrumentos, comportamento consistente no período após a entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014. Em 2022, o número de instrumentos de parceria MROSC, em particular os termos de fomento, ultrapassaram os antigos instrumentos de parceria. Cabe destacar que o termo de parceria e contratos de repasse, por mais que nunca tenham sido majoritários entre os instrumentos de parceria, estão em progressivo desuso pelos órgãos e entidades.

No que diz respeito aos valores globais médios dos termos de parceria, contratos de repasse e convênios, foi verificado um aumento entre o período de 2008 a 2015 e o período de 2016 a 2022. Uma possibilidade de explicação para o fenômeno é a migração das parcerias de baixo valor para os instrumentos MROSC, em particular os termos de fomento. Apesar do valor global médio ter aumentado, o valor global total assinado em cada ano destinado a essas parcerias apresentou um comportamento decrescente. Isso ocorre porque mesmo com valor



menor, foram celebradas cada vez menos parcerias sob esses tipos de termos. Em 2022, o valor global total dos instrumentos MROSC assinados ultrapassou os demais instrumentos de parceria.

Houve uma concentração dos termos de parceria, contratos de repasse e convênios em menos órgãos e entidades concedentes. Esses instrumentos também passaram a ser firmados com OSC que atuavam em áreas específicas, em particular na área da saúde. Os contratos de repasse foram utilizados exclusivamente pelo Ministério da Saúde, principalmente para parcerias com OSC dedicadas a atividades de atendimento hospitalar. Da mesma forma, a execução de convênios esteve concentrada no Ministério da Saúde, com OSC dedicadas a atividades de atendimento hospitalar. Os termos de parcerias passaram a ser utilizados principalmente por órgãos ligados às Forças Armadas (Comando da Aeronáutica e Comando do Exército).

Com base nos resultados aqui apresentados, é possível começar a definir estratégias que avancem no conhecimento sobre as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Primeiramente, foi verificada a necessidade de disponibilização de dados de forma mais transparente por meio da plataforma Transferegov.br, que retrate: a utilização ou não de chamamento público; a área de política pública relacionada a parceria; a região, estado e município no qual a parceria é executada; número de atendidos pela parceria; número de parcelas de desembolso realizadas; número de parcelas de desembolso previstas.

Além dessas questões, com o intuito de compreender melhor o fenômeno, é importante que sejam realizadas pesquisas específicas sobre as emendas parlamentares e a sua contribuição para a implementação das políticas públicas nas parcerias com as organizações da sociedade civil.

Por fim, sugere-se que esse estudo avance na compreensão das:

- Parcerias entre governos estaduais, distrital e OSC.
- Parcerias entre governos municipais e OSC.
- Arcabouço legal MROSC no âmbito dos municípios, estados e Distrito Federal.

A continuidade desta pesquisa deverá prever fontes de dados disponíveis para análise, avançando, por exemplo, em dados compilados por Tribunais de Contas Estaduais, Secretarias de Fazenda e Planejamento, e sistemas de compilação normativos subnacionais. Na falta crônica de disponibilidade de dados, deverão ser desenvolvidas estratégias de coletas de dados primários, tais como estudos de caso, grupos focais, seleções amostrais através da aplicação de questionários, entre outras.



6. Referências

BRASIL. **Decreto Nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2007.

BRASIL. **Lei Nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2014.

BRASIL. **Decreto Nº 8.726, de 27 de abril de 2016**. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023**. Dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2023.

BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social - Norma Operacional Básica NOB/SUAS**, 2005.

DEDA, C. C.; KAUCHAKJE, S. **Determinantes das transferências fiscais para as unidades municipais: efeitos da representação desproporcional dos distritos eleitorais brasileiros**. Revista de Administração Pública, v. 53, n. 1, p. 150–172, jan. 2019.

IBGE, 2023. **Censo Demográfico 2022**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>.

LOPES, L. F. **Implementação da Lei Federal 13.019/2014: novas lentes do Estado brasileiro para as parcerias com a sociedade civil organizada e a experiência do município de Belo Horizonte em doze passos**. RPGMBH, n. 16, jan./jun. 2017a.

LOPEZ, F. G. ; ANDRADE, Pedro G. Alguns valores - e muitos problemas - para estimar as transferências de recursos públicos para Organizações da Sociedade Civil no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 20, p. 83-90, 2019.

MELLO, J. ; PEREIRA, A. C. R. ; ANDRADE, P. G. Afinal, o que os dados mostram sobre a atuação das ONGs? Análise das transferências federais e projetos executados pelas Organizações da Sociedade Civil no Brasil. Texto para Discussão (IPEA) , v. 2483, p. 7-99, 2019.



SECRETARIA NACIONAL
DE DIÁLOGOS SOCIAIS
E ARTICULAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

SECRETARIA-GERAL



GOVERNO FEDERAL

UNIÃO E RECONSTRUÇÃO