

INSTITUTO PRÓ-TERRA – ESTUDO DE CASO SOBRE A OBTENÇÃO DE RECURSOS E O PAPEL DO ESTADO NO FINANCIAMENTO DAS ATIVIDADES DE ONGS

*Marina Arruda¹
Oswaldo Gonçalves Junior²*

RESUMO: O presente artigo tem como objeto de estudo a ONG Instituto Pró-Terra, criada em 1997 na cidade de Jaú (SP) e que tem como missão contribuir com a conservação do meio ambiente. A pesquisa busca analisar o processo de obtenção de fundos para o desenvolvimento das atividades da organização e qual o grau de envolvimento do Estado no financiamento desse tipo de entidade com recursos públicos. Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA, 2011) relativo a um período de 12 anos (1999-2010), o volume de recursos repassados pelo governo federal para entidades sem fins lucrativos, entre estas as ONGs, dobrou. Entende-se que essa análise pode contribuir para um melhor conhecimento sobre os limites e possibilidades de atuação de ONGs com características semelhantes, sobretudo no que tange a sua capacidade de atuação e autonomia.

ABSTRACT: This article has as its object of study the NGO Pro-Earth Institute, established in 1997 in the town of Jau (SP) and whose mission is to contribute to the conservation of the environment. The research analyzes the process of obtaining funding for the development of the organization's activities and the degree of state involvement in the financing of such entity with public funds. According to a study from the Institute of Applied Economic Research (IPEA, 2011) on a 12-year period (1999-2010), the volume of funds transferred by the federal government for nonprofits, among these NGOs doubled. It is understood that this analysis can contribute to a better understanding of the limits and

¹Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita filho” – UNESP. Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara. E-mail: marinaarruda92@hotmail.com, Graduanda em Administração Pública.

²Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita filho” – UNESP. Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara. E-mail: oswaldo@fclar.unesp.br. Professor Assistente Doutor junto ao Departamento de Administração Pública.

possibilities of action of NGOs with similar characteristics, especially regarding their ability to work and autonomy.

PALAVRAS-CHAVE: ONGs, Estado, Recursos Públicos.

INTRODUÇÃO

A crise do *Welfare-state*, modelo caracterizado pela atenção à proteção social e pelo forte intervencionismo público na economia, trouxe à tona a discussão sobre as limitações do Estado em suprir plenamente as demandas da sociedade, abrindo espaço para a ascensão do chamado terceiro setor. De acordo com Campos (2008, p.83):

O terceiro setor pode suplementar a ação do Estado entregando os mesmos tipos de serviços, mas para grupos ou populações por ele não alcançados; ou pode complementar a ação do Estado ao preencher determinadas necessidades não conhecidas pela atividade governamental.

No Brasil, o movimento da reforma do Estado ocorrido na década de 1990, amparado num discurso do aumento da eficiência e eficácia da atuação da máquina pública, apoiada no modelo burocrático, abriu espaço para propostas de privatização, descentralização, participação cidadã e parcerias com a sociedade civil como estratégias para uma nova gestão pública (CKAGNAZAROFF *et.al.*, 2007).

Dado esse contexto, o surgimento de Organizações Não-governamentais (ONGs) está ligado ao preenchimento de lacunas da atuação do poder público que vieram à tona nesse contexto.

Essas organizações podem ser caracterizadas como entidades sem fins lucrativos que através de iniciativa própria se dispõe à execução de serviços que foram transferidos para o setor privado com o enxugamento das responsabilidades que antes pertenciam exclusivamente ao Estado.

A celebração de parcerias entre ONGs e Estado proporcionou o crescimento da atuação dessas entidades em cooperação com o Poder Público (NETO, 2006), e pode ser avaliada de diversos ângulos. Para os neoliberais, que defendem um modelo de Estado não intervencionista, permitindo que a economia se ajuste livremente às necessidades do mercado, esse tipo de parceria é considerada uma alternativa à prestação de serviços públicos estatais. Em contraposição a essa visão, a esquerda, que defende posições de um Estado com funções sociais e monopólio de serviços

essenciais à sociedade, afirma que a parceria pode ser uma estratégia de terceirização e transferência de responsabilidades exclusivas do Estado (CKAGNAZAROFF *et.al.*, 2007).

Segundo Ckagnazaroff *et.al.* (2007), um dos motivos para a formação de parcerias é a incapacidade individual de financiar projetos, de forma que através da parceria e com a disponibilização de recursos por uma das partes, a ação se torna possível. O que ocorre, é que por serem instituições que não buscam lucros e prestam serviços à comunidade de forma gratuita, muitas vezes essas organizações não são capazes de financiar suas atividades de forma autônoma.

Isto as obriga a recorrerem a outras organizações e indivíduos para poder financiá-las. Este grau de dependência de financiadores externos é uma das características peculiares destas organizações (ARAÚJO, RODRIGUES E TUDE, 2007, p.4).

A partir dessa realidade, busca-se refletir se, e de que forma, o Estado abdicou da promoção de certos serviços, visto que pragmaticamente os setores que assumiram essas responsabilidades necessitam, em sua grande maioria, de financiamento integral ou apoio financeiro proveniente do capital público estatal.

A questão central deste trabalho situa-se na problemática da forma como as ONGs captam seus recursos, observando-se os processos de obtenção e qual a participação e a importância na atualidade dos recursos públicos no financiamento dessas organizações.

Este trabalho tem como objetivo analisar uma organização não-governamental no município de Jaú/SP, o Instituto Pró-Terra, e, mediante o estudo deste caso, realizar uma descrição a respeito da origem do financiamento dessa entidade, a fim de compreender o perfil dessa organização tanto em relação ao grau de dependência de recursos oferecidos pelo Estado de forma direta ou indireta, bem como sobre os processos e procedimentos para captação desses recursos.

METODOLOGIA

A pesquisa teve início a partir da leitura da bibliografia que aborda o tema do financiamento público a entidades sem fins lucrativos. Optou-se por uma análise quanti-qualitativa de caráter descritivo a respeito do perfil dos financiamentos encontrados no Instituto Pró-Terra, com intuito de relacionar o conhecimento adquirido a partir da leitura bibliográfica com a realidade de uma organização não

governamental instalada no Estado de São Paulo no que tange à origem dos recursos captados, se de maioria pública ou privada.

Finalizada a análise quantitativa acerca da predominância de recursos públicos ou privados no financiamento do Instituto Pró-Terra, utilizou-se também uma abordagem qualitativa, por meio da realização de entrevistas com os integrantes da ONG com o objetivo de analisar de que forma esses recursos são obtidos.

Entende-se que a análise da maneira como são obtidos os recursos para financiamento das atividades do Instituto Pró-Terra pode contribuir para um melhor conhecimento sobre os limites e possibilidades de atuação de ONGs com características semelhantes, sobretudo no que tange a sua capacidade de atuação e autonomia.

O INSTITUTO PRÓ-TERRA

Para o melhor entendimento de como se constituiu o Instituto Pró-Terra na forma de uma entidade privada não-estatal e sem fins lucrativos, é importante uma definição a respeito das características de uma ONG. À vista disso:

São consideradas ONGs, as entidades que, juridicamente constituídas sob a forma de fundação, associação e sociedade civil, todas sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas, tenham compromisso com a construção de uma sociedade democrática, participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas, atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos dos seus estatutos (ABONG, 1998 *Apud* SILVA E SILVA³, 2002, p.4).

Em entrevista com engenheiro florestal integrante e um dos fundadores do Instituto Pró-Terra, foi afirmado que o surgimento da ONG teve início após os debates ocorridos na ECO 92, uma conferência realizada pela Organização das Nações Unidas a respeito de temas ligados ao meio ambiente e o desenvolvimento humano, que promoveu discussões sobre os desafios socioambientais inerentes à globalização.

Essa conferência teve grande repercussão nas mídias nacionais, especialmente nas redes de televisão aberta, e um grupo de amigos, do qual faziam

³ SILVA, Gustavo Madeiro da; SILVA, Sueli Goulart. Relação entre Fontes de Financiamento e Nível de Burocratização nas ONGs de Alagoas. In: Encontro De Estudos Organizacionais, 2, 2002, Recife. Anais. Recife: Observatório da Realidade Organizacional: PROPAD/UFPE: ANPAD, 2002. 1 CD.

parte os fundadores da ONG, mobilizados pelas preocupações ambientais que foram destacadas na ECO92 resolveram se organizar para realizar ações de iniciativa própria que beneficiassem ou pelo menos amenizassem os reflexos da má conservação ambiental no perímetro da cidade de Jaú/SP que é onde o Instituto está localizado.

A preocupação com os fatores ambientais naquela época era um assunto ainda muito recente e o acontecimento da conferência despertou questões a respeito das novas responsabilidades do Estado em relação às consequências para o ambiente de uma economia cada vez mais exploradora de matérias-primas e recursos naturais finitos e impulsionou a criação de diversas ONGs envolvidas com a causa.

Novamente o terceiro setor surge para complementar a gestão pública que cada vez mais tem se mostrado incapaz de dar conta de todas as demandas apresentadas pela sociedade.

A partir desse movimento em prol de um desenvolvimento sustentável que significou a ECO92, o Instituto Pró-Terra iniciou seus trabalhos em 1993 no perímetro urbano da cidade de Jaú/SP. Inicialmente denominado “Grupo Ecológico Pró-Terra” e até então um movimento independente formado por pessoas que se identificaram com o tema, promoveu no mesmo ano de sua criação mutirões de plantios de diversas espécies de árvores nas margens do principal rio da cidade, com o objetivo de aumentar a cobertura vegetal nativa naquela região. A população sensibilizou-se com a causa e percebeu a importância do reflorestamento, o que promoveu a incorporação de mais pessoas ao grupo e ocasionou uma aproximação com a Secretaria do Meio-ambiente do município, que fornecia mudas para a perpetuidade das ações que vinham sendo executadas.

A ideia de se formalizar o grupo e criar de fato uma Organização Não-governamental veio a partir do contato dos fundadores com outras realidades mais desenvolvidas no quesito de organização da sociedade civil, que foram produto do período de graduação fora do município de Jaú e do aprimoramento dos conhecimentos sobre a questão. A institucionalização teve início em 1998, com a preparação do estatuto da ONG e dos documentos necessários, mas apenas em 2001 o processo se completou com a concessão do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) que é o que formaliza o Instituto como uma organização privada sem fins lucrativos.

A Consolidação do Instituto Pró-Terra em dezesseis anos de história foi possível devido a contribuição de voluntários que atuaram na Instituição ao longo desse tempo, assim como dezenas de colaboradores (estudantes, amigos, pesquisadores, especialistas). Além disso, foi essencial o papel desempenhado pelos

diretores executivos, que trabalharam no desenvolvimento de estratégias, ideias e ações que promovessem benefícios para a comunidade em que o instituto está inserido.

O Instituto Pró-Terra desenvolve duas frentes de trabalho, que foram separadas a fim de promover uma maior organização administrativa e abrange: a) o desenvolvimento de projetos de reflorestamento, e b) promoção de ensino didático e construção de uma consciência ambiental para promoção do pertencimento do indivíduo à paisagem em que ele vive. Todas as atividades desenvolvidas pela ONG são oferecidas de forma gratuita, com exclusão dos serviços de consultoria que são prestados apenas quando solicitados por algum agente, mas que toda a renda resultante desse trabalho é voltada para as ações da própria entidade e não envolve lucro de nenhum gênero.

O Instituto Pró-Terra desenvolve suas ações por meio da consolidação de parcerias com instituições públicas, privadas, não governamentais e universidades em suas múltiplas atividades, além da parceria de financiadores nacionais e internacionais que tem contribuído para o desenvolvimento de inúmeros projetos socioambientais.

Dentre as frentes de trabalho desenvolvidas, os principais programas executados pelo instituto são:

1. Programa de conservação da biodiversidade

O Programa Conservação Da Biodiversidade congrega os projetos de recuperação de áreas degradadas, estudos de fauna e flora e produção de artigos técnicos científicos sobre o tema. O instituto atua também na formulação de políticas públicas para a conservação ambiental, por meio da construção de planos diretores de restauração florestal com fins de orientação. Tem como diretrizes os conceitos de Ecologia da Paisagem, através da Restauração da Conectividade Ecológica em Micro bacias Hidrográficas.

Um dos projetos desse programa está amparado na Lei 9.986/99, a Lei Snuc (Sistema Nacional de Unidade de Conservação no Brasil) – que dispõe sobre a criação de áreas de conservação ambiental que tenham atributos relevantes para a sociedade – regiões de nascentes, com espécies de fauna ou flora endêmicas, regiões de aquíferos, etc. Essa lei foi criada com o intuito de mobilizar os municípios a promover a conservação de patrimônios ambientais considerados relevantes, tais como os citados anteriormente e, uma vez criadas, as áreas de conservação serão legalmente protegidas.

Atualmente o Instituto Pró-Terra conta com uma equipe de dois Engenheiros Florestais e duas Biólogas, um Biólogo, um Geógrafo, dois Contadores e estagiários de Universidades, além de uma equipe de quinze trabalhadores de campo que se dedicam às ações dos projetos “Recuperação de Áreas Degradadas” e “Plantadores de Florestas” que envolvem o plantio e reflorestamento de espécies em áreas específicas.

2. Paisagens socioambientais

Este Programa comporta vários projetos de Educação Ambiental, que envolvem a elaboração de material didático e a instrução sobre geração de trabalho e renda na área. A partir da escolha duas unidades de paisagem como suas principais fontes de percepção e atuação - as Bacias Hidrográficas e as Áreas Protegidas; são elaborados diversos diagnósticos, pesquisas, atividades educativas, ações de conscientização, intercâmbios, cursos, palestras, publicações e produções de materiais didáticos com intuito de promover a informação e o conhecimento ambiental, e são oferecidos de forma gratuita.

RECURSOS PÚBLICOS E FINANCIAMENTO A ONGS

A retração do governo central na prestação de serviços públicos, resultante das reformas administrativas dos anos 1990 a partir de demandas de descentralização, autogoverno e privatização, não implicou necessariamente numa diminuição da garantia de recursos a esse novo setor e tampouco da atenção dada a atores locais (CKAGNAZAROFF *et.al.*, 2007).

A parceria entre o poder público e organizações não governamentais tem despertado o interesse de diversas instituições e instigado estudos a respeito a) do volume de recursos repassados e essas entidades, b) do que originou essa associação entre o público e o privado e c) qual o processo para obtenção desses recursos. Campos (2008), citando Kramer e outros que debatem o tema do financiamento de ONGs, defendem a ideia de que a existência de um terceiro setor substancial será, em maior ou menor grau, dependente do apoio governamental.

O conceito de parceria aqui citado se refere a *“uma relação acordada (...) entre duas ou mais organizações em um projeto de desenvolvimento (...) envolvendo uma divisão de papéis e responsabilidades tendo, em comum, a busca dos mesmos objetivos”* (CKAGNAZAROFF *et.al.*, 2007).

Em estudo a respeito da matéria, a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG, 2010) afirma que no final da década de 1990, as

agências de cooperação e solidariedade internacionais – até então principais financiadoras das ONGs brasileiras – passaram a focalizar suas parcerias e recursos financeiros para o combate à pobreza e às desigualdades, especialmente em países da África, da Ásia e também o Leste Europeu, ocasionando um redirecionamento na celebração de parcerias, e por esse motivo os recursos estatais tem se tornado o principal financiador dessas organizações. O mesmo trabalho declara que:

Os recursos públicos nacionais são uma realidade cotidiana da maioria absoluta das ONGs associadas à Abong. Em 2007, 60,4% das associadas possuíam recursos públicos federais em seus orçamentos, 30,2% contavam com recursos municipais, e 28,3% afirmaram ter recursos estaduais. É importante observar que os recursos públicos federais são o segundo tipo de fonte mais acessada pelas associadas à Abong, ficando atrás apenas da cooperação internacional, cujo acesso é de 78,3% nos orçamentos de 2007” (ABONG, 2010, p.24).

A respeito da sustentabilidade das ONGs brasileiras e o acesso a recursos privados, notou-se que apesar de o foco do estudo da ABONG não estar sobre fundos públicos, a preocupação e o interesse em relação a estes é crescente.

Os fundos públicos nacionais ocupam um lugar mais central – ainda que não tão efetivo como se necessita – nas estratégias de captação das associadas à Abong do que os fundos privados nacionais (ABONG, 2010, p.48).

O Comunicado nº123 do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA, 2011) sobre transferências federais, relativo a um período de 12 anos (1999-2010), aponta na mesma direção afirmando que o volume de recursos repassados pela União para entidades sem fins lucrativos, entre estas as ONGs, dobrou.

O quadro abaixo, extraído de estudo realizado pela ABONG em 2010 mostra a participação de diversos setores no financiamento de ONGs:

TABELA 2

FAIXAS DE PARTICIPAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO NO ORÇAMENTO DAS ORGANIZAÇÕES* – EM %

| | até 20% | 21% a 40% | 41% a 60% | 61% a 80% | 81% a 100% |
|---|------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Cooperação e solidariedade internacional | 20,60 | 20,60 | 18,50 | 21,70 | 18,50 |
| Empresas, institutos e fundações empresariais | 57,40 | 21,30 | 12,80 | 4,30 | 4,30 |
| Agências multilaterais e bilaterais | 83,40 | 16,60 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Contribuições associativas | 94,10 | 5,90 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Recursos públicos federais | 80,0 | 5,70 | 8,60 | 2,90 | 9,80 |
| Recursos públicos estaduais | 80,0 | 5,70 | 8,60 | 2,90 | 2,90 |
| Recursos públicos municipais | 71,40 | 14,30 | 11,40 | 0,00 | 2,80 |
| Doações de indivíduos | 90,90 | 0,0 | 2,30 | 2,30 | 4,50 |
| Comercialização de produtos e serviços | 79,20 | 14,60 | 2,10 | 4,20 | 0,00 |

Fonte: Panorama das Associadas Abong 2010.
 (*) Com dados de orçamentos de 2007.

Como pode ser analisado, as organizações de cooperação e solidariedade internacional, mesmo após o direcionamento de investimentos para além da América Latina, tem participação expressiva no financiamento das ONGs brasileiras, no entanto, em segundo lugar pode-se observar uma forte presença de fontes públicas, em especial da União; os municípios também tem se mostrado muito participantes no financiamento, seguidos por uma participação menor porém não menos importante dos estados. Dados da ABONG revelam que:

Se, nos orçamentos de 2003, 16,7% das associadas tinham de 41% a 100% de seus orçamentos vindos dos recursos públicos federais, em 2007 esse percentual sobe para 37,4% (...) A participação das agências de Cooperação cai em 66%, ao passo que a participação dos recursos públicos federais cresce 71%. (...) Um movimento semelhante parece ocorrer com os recursos públicos estaduais, pois se em 2003 apenas 2,4% tinham de 41% a 100% dos seus orçamentos originários dos recursos públicos estaduais, em 2007 esse percentual é de 14,5%. (ABONG, 2010, p.69-70).

Dentre os autores que estudam o tema, Neto (2007) destaca o quão relevante é a participação dos recursos públicos de diversos níveis no financiamento de ONGs no Brasil:

O valor transferido de 2003 à Setembro de 2006 é três vezes superior ao que o governo colocou no orçamento para recuperação e manutenção de rodovias em 2006 e cinco vezes mais do que pretende investir em segurança pública, no mesmo ano. Quanto ao crescimento do número de entidades beneficiadas, saliente-se que em 2003 a União transferiu recursos a 3.247 entidades, em 2005 esse número subiu para 4.508. Um acréscimo de 1.261 entidades, isto é, um crescimento de mais de um terço, no período (NETO, 2007, p.80).

Ainda, segundo informações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011), uma constatação importante sobre a alocação de recursos públicos federais para entidades sem fins lucrativos é a forte variação anual, com alguma tendência de crescimento no período analisado de 1999 a 2010.

Portanto, a participação dos recursos públicos no financiamento de organizações não-governamentais não pode ser desprezada, caracterizando um importante fator que contribui para a sustentabilidade desse setor, que é crescente e tem se demonstrado um importante ator na execução de políticas públicas em parceria com o Estado.

COMO SE DÁ O ACESSO AOS RECURSOS PÚBLICOS PELAS ONGS

Como citado anteriormente, o principal concedente de recursos às ONGs brasileiras são instituições ligadas à cooperação e solidariedade internacional, como bancos de desenvolvimento, através da criação de fundos específicos, etc. No entanto, recentemente o Estado tem se tornado um novo ator na concessão de recursos, tendo adquirido expressiva participação no financiamento de organizações não-governamentais.

Dentre as diversas formas disponíveis de captação de recursos, ela pode ocorrer também, por exemplo, através da prestação de serviços e comercialização de produtos, produção de material didático, organização de palestras, além da possibilidade de doações dedutíveis do imposto de renda, subvenções e auxílios. Entretanto, essas não são as formas mais comuns de captação porque a geração própria de renda através desses mecanismos exige uma estrutura consolidada de administração e organização além de uma capacidade de produção de sustentabilidade financeira independente que nem todas as ONGs existentes possuem.

A maneira predominante de captação desde o surgimento desse setor tem se concentrado na parceria com instituições sociais de fomento como bancos mundiais de desenvolvimento, agências internacionais de cooperação, e o próprio Estado. O interesse nas ações desenvolvidas por essas entidades promoveram a criação de fundos específicos de recursos ou mesmo a instituição de dotações nos orçamentos públicos com este fim. *“A atual forma de estruturação dos programas de governo já define quando as ações poderão ser implementadas com a participação de ONGs (PPA, Cadastro de Ações)”* (NETO, 2007).

O acesso tanto aos fundos públicos quanto aos oferecidos pela cooperação internacional, ocorrem de forma semelhante, geralmente por meio de projetos. “O

'projeto' é o modo de solicitar recursos para uma boa causa e funciona como um compromisso que a entidade assume diante do financiador" (TREVISOL, 2001, p. 183 Apud ARAÚJO, RODRIGUES E TUDE, 2007). Dessa forma:

As ONGs adotam, então, o modelo de "projeto", pleiteando recursos públicos e privados que possibilitem a prestação de serviços a seu público-alvo. O Estado passa a enxergar as ONGs como parceiras no atendimento de carências que não pode suprir sozinho em sua busca por equilíbrio fiscal e diminuição de gastos. Neste contexto, as ONGs legitimam-se (HOROCHOVSKI, 2003, p.116).

Tais projetos elaborados para concorrer aos fundos oferecidos deverão conter:

(...) a especificação do programa de trabalho; a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma; a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizadas, mediante indicadores de resultado; a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando, item por item, as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações se benefícios de pessoal a serem pagos com recursos oriundos ou vinculados ao termo de parceria a seus diretores, empregados e consultores (NETO, 2007, p.92).

O quadro abaixo, extraído de Neto (2007) à respeito da forma como essas organizações podem ser financiadas mostra de forma sintética de que modo os recursos são transferidos às ONGs:

Quadro 3.1 Classificação das fontes de recursos das ONGs segundo a origem

| | | |
|----------------------|----------------|--|
| NACIONAL | Pública | Transferências orçamentárias: subvenções sociais, auxílios e contribuições mediante convênios e parcerias com órgãos e entidades públicos. Incentivos fiscais: doação e patrocínio. |
| | Privada | Recursos de doações, contribuições e parcerias com empresas e entidades privadas. |
| | | Recursos de doações eventuais ou sistemáticas de particulares. |
| | Própria | Recursos decorrentes de mensalidades ou anuidades dos membros ou associados e da prestação de serviços da entidade. |
| INTERNACIONAL | Pública | Recursos de países estrangeiros e organismos internacionais. |
| | Privada | Recursos de entidades e organizações internacionais privadas. |

Quadro extraído de NETO, 2007, p.76.

Em relação às transferências de recursos público federais, Neto (2007) afirma que:

O financiamento público das ONGs ocorre de duas maneiras: diretamente, por intermédio de transferências do orçamento; e indiretamente, por meio de incentivos fiscais e renúncias tributárias, cujos recursos nem sequer transitam pelo orçamento. Nesta segunda modalidade, apesar de os recursos serem repassados diretamente pelos contribuintes (que abatem da base de cálculo ou do tributo que iriam pagar) ou consistirem em isenções, são considerados de natureza pública, pois, que oriundos de renúncia fiscal do Estado. (NETO, 2007, p.79)

Em relação à fiscalização dos repasses de verbas, tanto públicas, quanto privadas:

A maior parte dos recursos repassados a essas entidades pode ser fiscalizada, seja porque é canalizada para um universo relativamente pequeno de instituições, seja porque as fundações privadas devem ser fiscalizadas pelos Ministérios Públicos, conforme disposto no artigo 66 do Código Civil brasileiro (IPEA 2011, p.11).

Portanto, quando a origem dos recursos é pública, as ONGs estão submetidas às mesmas regras que qualquer pessoa –física, jurídica, pública ou privada, na medida em que a prestação de contas é um princípio constitucional. Além disso:

Quando a liberação de recursos estiver prevista para ocorrer em mais de uma parcela, a legislação exige que as parcelas subseqüentes à primeira somente sejam liberadas quando tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida (NETO, 2007, p.113).

As ONGs devem, portanto, prestar contas e apresentar relatórios de atividades e demonstrações financeiras, submeter-se à fiscalização mediante controle externo e pelo sistema de controle interno do Poder Público.

Nas demais formas de captação cabe à instituição ou à pessoa colaboradora (no caso de doações, por exemplo) efetuar ou não fiscalização sobre a forma como os recursos estão sendo aplicados, ficando à critério de cada uma como realizar o acompanhamento das ONGs beneficiadas.

FINANCIAMENTO DO INSTITUTO PRÓ-TERRA

As atividades executadas pelo Instituto Pró-Terra são majoritariamente planejadas na forma de projetos, com metas e objetivos definidos, a fim de estruturar as ações e possibilitar seu acompanhamento de forma organizada. A seguir, é

apresentada uma tabela com todos os projetos já desenvolvidos ou em desenvolvimento pela ONG, e seu respectivo financiador.

A descrição dos financiadores foi omitida a pedido dos gestores da ONG devido aos contratos celebrados que não permitem a menção dos nomes dos financiadores sem prévia autorização, e como a concessão desta levaria um tempo inviável para esta pesquisa, optou-se por descrever as fontes como públicas (recursos federais, estaduais ou municipais), privadas, de cooperação internacional e recursos próprios de caráter não-financeiro (técnico e humano). A captação de recursos na forma de prestação de serviço de consultoria será considerada como privada, na medida em que determinado ente particular solicita os serviços da ONG e paga por isso, sendo que os recursos obtidos através desse meio são utilizados em benefício e manutenção das atividades desenvolvidas e não há qualquer divisão de lucros. A descrição “Apoio Técnico municipal” refere-se à disponibilização de ferramentas técnicas ou humanas, e não necessariamente apoio financeiro.

| TÍTULO DO PROJETO/CONSULTORIA | ORIGEM RECURSOS | Ano de atuação | Situação |
|---|---|----------------|------------|
| 1. Mutirão de plantio de mata ciliar | Recursos Próprios | 1993 | Finalizado |
| 2. Mobilização pública de conservação de patrimônio histórico | Recursos Próprios | 1994 | Finalizado |
| 3. Mobilização pública de conscientização indígena | Recursos Próprios | 1998 | Finalizado |
| 4. Programa radiofônico “Papo Verde” | Recursos Privados | 1998 | Execução |
| 6. Levantamento da flora do Bosque Municipal Campos Prado, situado na micro bacia hidrográfica do Córrego dos Pires | Apoio Técnico Municipal | 1998 | Finalizado |
| 7. Levantamento da flora da Reserva Ecológica Amadeu Botelho, situada na micro bacia hidrográfica do Santo Antônio | Recursos Próprios (técnico e humano) | 1999 | Finalizado |
| 8. Diagnóstico da regeneração natural de fragmentos florestais situados na Bacia Hidrográfica do Rio Jaú | Apoio Técnico Municipal | 2000 | Finalizado |
| 9. Reflorestamento de mata ciliar na micro bacia hidrográfica do Santo Antônio | Recursos Próprios (técnico e humano) | 2001 | Finalizado |
| 10. Projeto de enriquecimento florístico do Bosque Campos Prado/Jaú | Apoio Técnico Municipal | 2001 | Finalizado |
| 11. Inventário da arborização urbana do município de Jaú. | Apoio Técnico Municipal | 2003 | Finalizado |
| 12. Projeto “Cílios do Rio”: Educação ambiental e Restauração da mata ciliar de micro bacias hidrográficas | Apoio Técnico Municipal | 2003 | Finalizado |
| 13. Projeto “Jaú-Imagens de um Rio”: Elaboração livro didático sobre a bacia hidrográfica do Rio Jaú | Recursos Estaduais | 2003 | Finalizado |
| 14. Projeto “Mergulho na Bacia”: Educação Ambiental para o ensino formal sobre a bacia hidrográfica do Rio Jaú | Recursos Privados | 2003 | Finalizado |
| 15. Projeto “Mata Ciliar” da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo e Banco Mundial | Recursos Estaduais e Cooperação Internacional | 2008 | Finalizado |
| 16. Projeto “Elaboração de Material Didático em Educação Ambiental para a UGRHI Tietê-Jacaré” | Recursos Estaduais | 2009 | Finalizado |
| 17. Projeto “Educação Ambiental para as Águas da Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré” | Recursos Estaduais | 2009 | Finalizado |
| 18. Projeto “Plano Diretor de Restauração Florestal da Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos Tietê-Jacaré (UGRHI nº. 13)” | Recursos Estaduais | 2009 | Execução |
| 19. Projeto “Plantadores de Floresta” | Recursos Privados | 2009 | Finalizado |
| 20. Projeto “Jaú: Sons e Imagens de Um Rio” | Recursos Estaduais | 2010 | Em espera |
| 21. Projeto “Capacitação em Gestão de Projetos de Recuperação de Áreas Degradadas” | Cooperação Internacional | 2010 | Finalizado |
| 22. Caracterização da Vegetação Natural na Bacia do Rio Jaú | Recursos Próprios (técnico e humano) | 2010 | Finalizado |
| 23. Elaboração e Execução de Projeto de Recuperação de APP | Recursos Privados | 2011 | Execução |

| | (consultoria) | | |
|--|--------------------------|------|-----------|
| 24. Projeto "Elaboração de Material Didático em Educação Ambiental para as Áreas Protegidas da UGRHI Tietê-Jacaré" | Recursos Estaduais | 2011 | Em espera |
| 25. Projeto "Cílios do Rio" | Recursos Federais | 2012 | Execução |
| 26. Projeto "Jardins de Floresta: Viveiro de espécies nativas para a recuperação de áreas degradadas" | Recursos Estaduais | 2012 | Execução |
| 27. Implantação de projeto de Recuperação de APP | Cooperação internacional | 2013 | Execução |
| 28. Elaboração e execução de projeto de recuperação de APP | Recursos Privados | 2013 | Execução |

Para fins de análise, o "Apoio Técnico Municipal" será considerado como um tipo de financiamento público, porque mesmo que não ofereça recursos financeiros, as ferramentas oferecidas são financiadas pelo dinheiro público. Já os recursos resultantes da prestação de serviço de campo ou consultoria, serão considerados como recursos de geração própria, em decorrência do reconhecimento do trabalho realizado pelo Instituto Pró-Terra em sua área específica, que é a ambiental, isto porque quando solicitada a consultoria consiste numa prestação de serviço técnico, envolvendo conhecimentos sobre um determinado tema.

A partir dessas considerações, e com base nos projetos acima apresentados, fica evidente que a principal fonte de financiamento de suas ações ao longo da existência do Instituto é oriunda de recursos públicos, com destaque para fundos estaduais e federais.

COMO SE DÁ A CAPTAÇÃO DOS RECURSOS NO PRÓ-TERRA

Em entrevista com integrantes da ONG Instituto Pró-Terra foi informado que atualmente o principal canal de captação de recursos são editais públicos. Esses editais funcionam da mesma maneira como ocorre na administração pública, na medida em que o acesso à informação é aberto e transparente, de modo que qualquer pessoa ou organização que se encaixe nos requisitos destes possa participar.

Estes editais podem oferecer recursos públicos ou privados, para um projeto pré-definido pela instituição financiadora ou estar aberto à propostas de seu interesse. Dependendo da instituição que está oferecendo financiamento, os editais podem ser específicos para um determinado tema (Ex. conservação ambiental) ou serem abrangentes, de forma que para pleiteá-lo deve ser elaborado um projeto com os objetivos das ações a serem desenvolvidas e que concorrerá com os demais interessados nos recursos oferecidos.

A inscrição por meio de projetos permite que as instituições financiadoras conheçam as finalidades das ONGs que estão concorrendo aos fundos oferecidos, e dessa forma se possa estabelecer uma relação de responsabilidades entre as partes

envolvidas. Além disso, por explicitarem objetivos e metas, os projetos permitem um acompanhamento das ações desenvolvidas e conseqüentemente certa forma de fiscalização a respeito do uso que está sendo dado ao dinheiro concedido, no entanto sem interferir na autonomia das organizações à respeito da maneira como será dispendido os recursos.

A participação em editais públicos exige certas condutas semelhantes às praticadas na administração pública, como prestação de contas, priorização da eficiência, eficácia e efetividade, racionalidade e responsabilidade nos gastos, requisitos estes que segundo os integrantes do Pró-Terra já são priorizados em seu trabalho, de forma a criar um padrão de gestão que promova a excelência no funcionamento da ONG como um todo.

Muitas vezes, o processo ocorre de forma inversa: o instituto percebe uma necessidade ou uma oportunidade de elaborar um projeto que seja de seu interesse e depois de desenvolvido, buscam-se financiadores. Essa oferta de projeto para que seja financiado pode ocorrer através de um contato direto com potenciais financiadores, envio do projeto para fundos específicos ligados ao tema com que o Pro-Terra está envolvido, etc.

Outra forma de captação se dá através da prestação de serviços de consultoria, no entanto, esta não ocorre com frequência, porque só é realizada quando há solicitação, normalmente por algum ente que já tenha conhecimento do trabalho realizado pelo Pró-Terra, ou seja, a ONG em si não tem como uma atividade prioritária e tampouco permanente a prestação de serviços, porém quando solicitada, é feito um orçamento e caso o contrato seja efetuado toda a renda resultante desse serviço é revertida para a própria organização, não havendo qualquer divisão de lucros.

Os integrantes da ONG afirmam ter preferência na celebração de parcerias com o setor público especialmente nos níveis federal e estadual, porque o volume de recursos oferecidos são maiores e proporcionam a manutenção das atividades por um longo período de tempo; outro fator que impulsiona essa parceria é a preservação da autonomia do Instituto, que em razão dos recursos estarem ligados a projetos fechados (mas com certa flexibilidade dependendo do programa), não interferem na maneira como a ONG desenvolve suas ações, desde que os objetivos acordados sejam atingidos.

Já as parcerias com o nível municipal não são de interesse dessa organização em específico. Em entrevista com a gestora institucional e um dos fundadores do Pró-Terra, foi declarado que os municípios sofrem muita influência política, e o estabelecimento de parcerias acaba sendo prejudicado pela priorização de interesses difusos àqueles que envolvem o tema de atuação da ONG.

Existe o risco também de que se modifique o projeto com o objetivo de garantir o financiamento, adequando-o aos critérios de agências financiadoras e provocando, assim, o afastamento dos compromissos iniciais (BROOKE, 1989 Apud CKAGNAZAROFF *et.al*⁴, 2007, p.8).

Como experiências passadas não tiveram resultados positivos, o Instituto optou por não criar laços com o nível municipal, a fim de preservar a finalidade da ONG e evitar o redirecionamento forçado de suas ações para interesses particulares.

A ONG Instituto Pró-Terra declara-se como aberta a oportunidades de colaboração advindas do setor privado, todavia o perfil predominante em relação à captação de fundos para sua atuação tem como preferência parcerias com instituições, autarquias e fundações públicas, pelos motivos anteriormente explicitados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com os dados bibliográficos, em função de um redirecionamento dos recursos das agências de cooperação e solidariedade internacional, até então a principal financiadora de ONGs brasileiras, o Estado tem se tornado a principal fonte de captação de recursos, especialmente nos níveis federal e estadual.

Sobre a relação que tem se estabelecido entre organizações não-governamentais e recursos públicos é importante ressaltar que:

Como resposta à pergunta de como se tem dado as parcerias entre ONGs e Estado, pode-se afirmar que elas partem tanto de iniciativas das ONGs, como de organismos estatais, nas mais diferentes áreas, como meio ambiente, sociais, planejamento urbano. (...) As ONGs atraem o Estado, principalmente quando o trabalho delas é reconhecido e/ou elas possuem know-how e uma boa inserção na realidade do objeto de intervenção. Por sua vez o Estado, devido os recursos e a sua capilaridade (dependendo do setor), também atrai as ONGs (CKAGNAZAROFF *et.al.*, 2007, p.13).

A respeito do estudo realizado envolvendo o Instituto Pró-Terra, de uma perspectiva positiva foi possível:

⁴ CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; GONTIJO, Pedro Henrique Gouvêa; PORTUGAL, Susane Meyer; SÁTIRO, Vera Lúcia. Relação entre ONG e o Estado: um estudo de parceria. XXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2007.

Reconhecer que a parceria entre Estado e sociedade na execução das políticas públicas pode oferecer ganhos democráticos, baseados em características como a criatividade, a capilaridade, a proximidade dos beneficiários e até mesmo a ética do cuidado cultivada por muitas dessas organizações. Recusar a possibilidade desse tipo de parceria pode até resolver alguns problemas, mas traz outros, tais como o possível déficit de legitimidade do mercado ou de uma burocracia insulada na condução dos negócios públicos (IPEA, 2011, p.14).

Os dados da pesquisa revelam que apesar da disponibilização de recursos públicos tanto no nível federal quanto estadual e municipal, as agências de cooperação e solidariedade internacional continuam sendo a base estrutural das associadas à Associação Brasileira de ONGs (ABONG), ainda que o volume de recursos oferecidos por essas instituições tenha diminuído. Por outro lado, a participação do Estado no amparo financeiro às ONGs tem se tornado expressiva e está em crescimento, até mesmo porque é do interesse de ambas as partes estabelecer parcerias a fim de executar da melhor maneira e com os menores custos as ações demandadas pela sociedade.

Com destaque à área de atuação do Pró-Terra, que lida com a preservação ambiental, é relevante apontar que: *“as ONGs atuantes na área ambiental continuam a ser parceiras importantes do Estado brasileiro, recebendo vultosos recursos e participando de variados projetos de intervenção para preservação ambiental”* (HOROCHOVSKI, 2003, p.122).

Em suma, no plano local, o perfil de financiamentos do Instituto Pró-Terra comprovou a hipótese de que grande parte do financiamento das ONGs no Brasil provém de recursos públicos. Em relação à forma como esses recursos são captados, pôde-se constatar que a forma predominante se dá por meio de inscrições em editais públicos para o fomento de projetos diversos, os quais as ONGs elaboram para pleiteá-los.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

IPEA – Comunicado nº.123, Transferências Federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010), Brasília, 2011.

IPEA - A complexa relação entre Estado e ONGs. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2727:catid=28&Itemid=23 Acesso em: 14/04/13

Instituto Pró-Terra - <http://www.institutoproterra.org.br>

Teses e dissertações:

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. **Associativismo civil e Estado: Um estudo sobre organizações não-governamentais (ONGs) e sua dependência de recursos públicos.** Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC Vol. 1 nº 1 (1), agosto-dezembro/2003, p. 109-127 Disponível em: <http://150.162.1.115/index.php/emtese/article/viewFile/13684/12544> Acesso em 29/04/13

NETO, Antônio Alves De Carvalho. **Transferências De Recursos Do Orçamento Da União Para Organizações Não-Governamentais: Análise Dos Procedimentos De Concessão E Controle** (p.76-118). CEFOR, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União. Brasília, 2007. Disponível em: http://5ccr.pgr.mpf.gov.br/coordenacao/grupo-de-trabalho/docs-ongs-e-oscips/MONOGRAFIA_Revisada_pelo_Orientador.pdf Acesso em: 29/04/13

Livro:

CRUZ, Célia Meireles; STRAVIZ, Marcelo. **Captação de diferentes Recursos para organizações sem fins lucrativos.** São Paulo: Global, 2000.

Artigos:

Sustentabilidade das ONGs no Brasil : acesso a recursos privados / ABONG, Associação Brasileira de ONGs - Rio de Janeiro : Abong, 2010.

ARAÚJO, Edgilson Tavares de; RODRIGUES, Grace Kelly Marques; TUDE, João. **Geração de Recursos Próprios: Reflexões sobre os Efeitos desta Estratégia na Sustentabilidade de Organizações Não-Governamentais.** Vi Conferencia Regional De Istr Para América Latina Y El Caribe. 8 a 11 Noviembre De 2007, Salvador/BA, Brasil.

ARMANI, Domingos. "Breve mapa do contexto das ONGs brasileiras." *Cadernos ABONG* (2006).

CAMPOS, Luiz Claudio Marques. **ONGs/aids: Acesso a Fundos Públicos e Sustentabilidade de Ações**. Revista de Administração Empresarial (RAE), vol.48 nº3. São Paulo, FGV, 2008.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; GONTIJO, P. H. G.; SÁTIRO, V. L. - **ONGs e Estado: Duas Percepções de Parcerias**. VI Conferencia Regional De Istr Para América Latina Y El Caribe. 8 a 11 novembro de 2007, Salvador de Bahia, Brasil.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; GONTIJO, Pedro Henrique Gouvêa; PORTUGAL, Susane Meyer; SÁTIRO, Vera Lúcia. **Relação entre ONG e o Estado: um estudo de parceria**. XXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2007/APS/APSA1396.pdf Acesso em 29/04/13

CKAGNAZAROFF, I.B.; MOTA, Nomaston Rodrigues; PORTUGAL, Suzane Meyer. - **Parceria ONG – Estado: Sugestão de um esquema de análise**. Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/semead/8semead/resultado/trabalhosPDF/321.pdf> - Acesso em 03/04/2013

NETO, Antonio Alves de Carvalho. **Transferências de recursos do orçamento da união para organizações não-governamentais: eficácia dos procedimentos de concessão e controle**. Portal do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2006 Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055550.PDF> Acesso em 14/04/13

PEREZ, Olívia C. **ONGs e governo: autonomia x dependência**. São Paulo: USP, 2009.

SERVA, Maurício. **O Estado e as ONGS: uma parceria complexa**. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 31, n.6, p. 41-54, 1997.

SILVA, Gustavo Madeiro da; SILVA, Sueli Goulart. **Relação entre Fontes de Financiamento e Nível de Burocratização nas ONGs de Alagoas**. In: Encontro De Estudos Organizacionais, 2, 2002, Recife. Anais. Recife: Observatório da Realidade Organizacional: PROPAD/UFPE : ANPAD, 2002. 1 CD.