

Análise entre repasses de recursos públicos ao Terceiro Setor e IDH-M: estudo dos municípios do Norte Pioneiro do Paraná

Simone Bernardes Voese (UFPR) - simone.voese@gmail.com

Luciano Matias Diniz (UFPR) - dinizlm@superig.com.br

Vicente Pacheco (UFPR) - vpacheco@ufpr.br

Resumo:

O Terceiro Setor tem como propósito central a provisão de um bem ou serviço de interesse público. No Brasil, atua em vários segmentos sociais como saúde, educação, assistência social e renda em mais de 600.000 instituições movimentando um montante financeiro de cerca de 5% do PIB nacional. O IDHM, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, se caracteriza justamente por considerar dimensões como a longevidade (saúde), educação, e renda, para aferir o desenvolvimento de uma determinada população, ou seja, o Terceiro Setor aplica os recursos públicos em ações de apoio ao Primeiro Setor, estas ações promovem melhoria nos segmentos que por sua vez melhoram o IDHM. Realizou-se uma análise entre os valores repassados ao Terceiro Setor por meio de subvenção pública, e as variações ocorridas no IDH-M dos municípios da microrregião de Ibaiti-PR no período de 2000 a 2010. Os resultados mostram uma variação constante positiva em torno de vinte por cento no IDH-M dos municípios pesquisados, porem, todos com índice abaixo da média estadual e nacional. As variações nos repasses mostram-se mais acentuadas com município aumentando em mais de trezentos por cento, enquanto outro retrocedendo em mais de noventa por cento, permitindo compreender que no período de 2000 a 2010 a variação positiva constante do IDH-M não sofreu intervenção das variações das subvenções públicas.

Palavras-chave: *Terceiro setor. Subvenção social. IDH-M*

Área temática: *Custos aplicados ao setor privado e terceiro setor*

Análise entre repasses de recursos públicos ao Terceiro Setor e IDH-M: estudo dos municípios do Norte Pioneiro do Paraná

Resumo

O Terceiro Setor tem como propósito central a provisão de um bem ou serviço de interesse público. No Brasil, atua em vários segmentos sociais como saúde, educação, assistência social e renda em mais de 600.000 instituições movimentando um montante financeiro de cerca de 5% do PIB nacional. O IDHM, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, se caracteriza justamente por considerar dimensões como a longevidade (saúde), educação, e renda, para aferir o desenvolvimento de uma determinada população, ou seja, o Terceiro Setor aplica os recursos públicos em ações de apoio ao Primeiro Setor, estas ações promovem melhoria nos segmentos que por sua vez melhoram o IDHM. Realizou-se uma análise entre os valores repassados ao Terceiro Setor por meio de subvenção pública, e as variações ocorridas no IDH-M dos municípios da microrregião de Ibaiti-PR no período de 2000 a 2010. Os resultados mostram uma variação constante positiva em torno de vinte por cento no IDH-M dos municípios pesquisados, porém, todos com índice abaixo da média estadual e nacional. As variações nos repasses mostram-se mais acentuadas com município aumentando em mais de trezentos por cento, enquanto outro retrocedendo em mais de noventa por cento, permitindo compreender que no período de 2000 a 2010 a variação positiva constante do IDH-M não sofreu intervenção das variações das subvenções públicas.

Palavras-chave: Terceiro setor. Subvenção social. IDH-M.

Área Temática: Custos Aplicados ao Setor Privado e Terceiro Setor.

1 Introdução

O Terceiro Setor, para Visconti (2001), concentra-se na esfera de atuação pública não estatal, formado a partir de iniciativas privadas, voluntárias, sem fins lucrativos, no sentido do bem comum. No Brasil, observa-se o crescimento deste segmento, coexistindo com os dois setores tradicionais: o primeiro setor, aquele no qual a origem e a destinação dos recursos são públicas, corresponde às ações do Estado e o segundo setor, correspondente ao capital privado, sendo a aplicação dos recursos revertida em benefício próprio.

Para Fernandes (1997), o Terceiro Setor é composto por organizações que são criadas e movidas, principalmente pela participação voluntária, em um âmbito não governamental, dando continuidade às práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato. Drucker, (2008) considera que o produto de atuação do Terceiro Setor é um ser humano mudado, um paciente curado, uma criança que aprende, um jovem que se transforma em um adulto com respeito próprio, isto é, toda a vida transformada.

Salaman, (1998) destaca cinco características básicas que uma entidade deve possuir para ser considerada de Terceiro Setor ou sem fins lucrativos: ter estrutura organizacional mínima e significativa estabilidade; ser não-governamental; não distribuir lucros aos seus e dirigentes, reinvestindo-os na própria organização; ser auto-administrada e independente do controle de qualquer entidade fora da organização. Dentre tais entidades, encontram-se as Organizações Sociais - OS, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, as Organizações Não Governamentais - ONGs, as associações em geral, as fundações e outras entidades sem fins lucrativos com objetivos eminentemente públicos. (COPOLA, 2006).

Independentemente das características da instituição, é fundamental observar os pressupostos da Lei para o bom andamento das atividades. Cohen (2003), afirma que: “O Terceiro Setor é elemento essencial para a democracia e para o processo de democratização

como fonte principal da solidariedade e da integração social”. Atendendo aos aspectos judiciais e legais do Estado será possível evitar atrasos e/ou dificuldades nas liberações de repasses para as ações de atendimento nos serviços essenciais a população.

Para Visconti (2001), atuar nestes serviços básicos resolvendo, ou ao menos anemizando os problemas sociais são um grande desafio para qualquer sistema de gestão, a demanda é grande, os recursos insuficientes, fatos que acabam gerando a incompetência do Estado em resolver estes problemas. As organizações e do Terceiro Setor, tornaram-se uma grande força para auxiliar na solução de problemas sociais, chamando pessoas, comunidades e instituições para se organizar e atuar frente a situação crescente de problemas que afetam a população.

Para prestar este apoio o Terceiro Setor movimentou no Brasil no ano de 2010 um montante financeiro que representa cerca de 5% do PIB nacional, valor este que é destinado para atendimento de vários segmentos sociais como saúde, educação, meio ambiente, dentre outros, distribuídos em aproximadamente 600.000 instituições sem fins lucrativos empregando mais de 3.700.000 pessoas (IBGE, 2010)

Com esta crescente representatividade, as atenções tem se voltado para atuação do Terceiro Setor, relacionar estas práticas ao IDH-M, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, que considera dimensões como a longevidade (saúde), educação, e renda, para aferir o desenvolvimento de uma determinada população, aplicado para avaliar as condições de núcleos sociais menores, baseando-se exclusivamente nos dados dos Censos Demográficos, pode ser uma forma de materializar as ações.

Sendo assim, além de apresentar as características do Terceiro Setor, o presente estudo considera que o IDH-M atua simultaneamente nos mesmo segmentos: saúde, educação e renda, medindo os avanços das condições de vida e melhoria dos serviços para população. A partir deste contexto, esta pesquisa objetiva responder a seguinte pergunta: **Os repasses provenientes de subvenção social as entidades do Terceiro Setor foram acompanhadas de uma elevação no IDH-M na microrregião de Ibaiti - PR?**

O objetivo do estudo esta em levantar os valores repassados dos municípios da microrregião de Ibaiti/PR para as instituições do Terceiro no período de 2000 a 2010, analisando as alterações do IDH-M no mesmo período para avaliar se houve variação. Com esta pesquisa espera-se chamar a atenção para as relações do Primeiro com o Terceiro Setor na região, permitindo as entidades uma avaliação sobre a aplicação dos recursos com ações eficazes por parte das instituições.

Justifica-se a realização desta pesquisa por contribuir para que a sociedade civil tenha informações deste processo de descentralização do estado discutindo os aspectos, peculiaridades e funcionalidades das subvenções, cobrando maior eficácia nas ações do Terceiro Setor, corroborando com os estudos de Montañó (2002), quando afirma que toda descentralização do estado demanda de um estudo apurado em todas as suas especificidades. Também contribui ao meio acadêmico por discutir as bases teóricas aplicadas as subvenções sociais e ao Terceiro Setor.

A estrutura do estudo reúne esta parte introdutória. Posteriormente apresenta-se o referencial teórico com a contextualização do Terceiro Setor, subvenções sociais e IDH-M, seguido da descrição metodológica e da análise dos resultados da pesquisa. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2 Fundamentação Teórica

2.1 Repasses públicos ao Terceiro Setor

De acordo com Copola (2006), as entidades do Terceiro Setor são formadas basicamente por pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que buscam o bem-

estar social na comunidade em que atuam, dedicadas à prestação de serviços nas áreas de saúde, educação, bem-estar social, defesa de grupos específicos da população, como mulheres, negros e povos indígenas, ou de proteção ao meio ambiente, promoção do esporte, cultura e lazer. Englobam as experiências de trabalho voluntário, pelas quais cidadãos exprimem sua solidariedade mediante doação de tempo, trabalho e talento para causas sociais. (BRASIL, 1998).

O Terceiro Setor se difere do Primeiro Setor, que cumpre sua missão quando uma política é eficaz; e do Segundo Setor que busca a satisfação do cliente através da venda de um produto. Drucker (2008) considera que o produto de atuação do Terceiro Setor é um ser humano mudado, um paciente curado, uma criança que aprende, um jovem que se transforma em um adulto com respeito próprio, isto é, toda a vida transformada.

As instituições do Terceiro Setor estão assumindo grande importância na sociedade, pois apresentam novos valores, particularmente a solidariedade, uma vez que são criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não governamental, que dá continuidade as práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato e expandem e seu sentido para outros domínios, graças sobretudo a incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na Sociedade Civil. (LUNARDI; MARIAM, 2012).

Faz parte da missão do Terceiro Setor promover avanços significativos que podem contribuir decisivamente para a construção do capital social brasileiro, incorporando visões mais abrangentes das necessidades e anseios da população, criando programas e projetos inovadores para resolução de problemas sociais e promovendo qualidade de vida. Estes fatos vêm moldando o contexto vivenciado pelas organizações do Terceiro Setor, contudo, ao mesmo tempo em que o espaço de atuação é ampliado, fruto das próprias demandas sociais da população, há um “enxugamento” das fontes de recursos. (VISCONDI, 2001).

Quando se trata dos repasses de recursos públicos sempre haverá obstáculos. As instituições de Terceiro Setor que não se adaptarem a legislação terão grande dificuldade no seu acesso. As Subvenções são uma manobra estratégica que possibilitam a destinação de recursos públicos com objetivo de constituir fundamentalmente aos recursos de origem privada aplicados na prestação de serviços e manutenção das ações de Assistência Social, Educação e Saúde nas instituições do Terceiro Setor, regida pela Lei 4320/64.

Andretta (2010) aponta que os critérios aprovação das subvenções sociais giram em torno das condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, além da necessidade da subvenção estar prevista no Orçamento ou seus créditos adicionais, atendendo também as exigências do Artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Na União, as exigências de apresentação de informações sobre as entidades também estão previstas no Decreto Federal nº 6.170, de 2007, em seu artigo 3º, além da própria LDO.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 possui várias previsões nos Artigos 199 §1º, 203, 204, 227, §1º, de parceria entre o setor público e o setor privado (ANDRETTA, 2010). Mas o que de fato rege as subvenções no Brasil é a Lei 4.320/64, definindo subvenção no §3º do seu art. 12 que prevê que as subvenções são transferências correntes que se destinam a cobrir despesas operacionais das entidades para as quais são feitas as transferências. (BRASIL, 2014).

São dois tipos de subvenções previstas na Lei 4320/64, as Subvenções Sociais e as Subvenções Econômicas, que conforme o artigo 12 § 2º e § 3º da Lei 4320/64, são uma espécie de remuneração de serviços prestados. Contudo para que estes recursos cheguem as instituições do Terceiro Setor é necessário a elaboração e aprovação da lei de repasse da subvenção o ente público.

Para que a subvenção social possa acontecer é preciso que o poder legislativo elabore uma lei especificando que entidade será beneficiada, que valor deverá ser repassado, qual período determinado para o repasse e quais os objetivos econômicos e sociais que

justificam esta subvenção. Após este processo concluído o próximo passo será firmar um convenio com a entidade de acordo com os requisitos mencionados no art. 116 da Lei 8666/93.

Em contra partida caberá as instituições do Terceiro Setor, apresentar um plano de trabalho demonstrando sua estrutura física, bem como a capacidade técnica para atender a demanda do município, este plano será analisado e avaliando pelo conselho municipal a ser atendido, verificando a compatibilidade da proposta da instituição com dos programas demandados pelo município.

Além do plano de trabalho, devem ser observados os critérios estabelecidos na LDO para fins de repasse como a especificação que a entidade seja sem fins lucrativos, apresente estatuto social, provas de regularidade fiscal com a Previdência Social e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e balanço ou demonstrações financeiras do exercício anterior. (ANDREATTA, 2010).

O Art. 17 da Lei 4320/64 prevê que somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções, bem como que para definir o valor destas subvenções sociais a serem repassadas as instituições do Terceiro Setor, será necessário utilizar como base para o calculo os serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, que atendam padrões mínimos de qualidade e eficiência previamente acordados e registrados nos termos de convenio.

A possibilidade do repasse de recursos não deve representar uma regra aos entes governamentais, mas sim ser supletiva da ação da iniciativa privada em assuntos sociais. Ou seja, se o ente governamental desejar ou puder entrar neste campo de atividades, deverá fazê-lo diretamente por sua ação, reservando as subvenções, apenas para suplementar e interessar a iniciativa dos particulares. (REIS, 2008).

Muitas críticas são proferidas ao Terceiro Setor, questionando seu papel e suas ações em relação ao primeiro setor e as subvenções públicas.

Pontes Filho (2002), possui uma visão contrária às ações das organizações do Terceiro Setor, colocando em dúvida se estas instituições são exemplos de boa e moderna administração e instrumentos ágeis de satisfação dos interesses públicos. O Terceiro Setor acaba atuando como um prestador de serviços sociais, que tem por missão promover ações pontuais e setorializadas, que automaticamente desaparece com as responsabilidades de uma política social universal, gratuita, estatal e democrática. Com a mesma visão de Violin (2005), aponta que em muitos momentos, a Administração Pública, firma parcerias com o Terceiro Setor como estratégia para burlar o regime jurídico administrativo e obrigações constitucionais como a licitação e o concurso público.

O fato é que a maioria das organizações do Terceiro Setor “vem assumindo um papel substitutivo ao Estado, trocando programas nacionais e regionais por iniciativas locais incapazes de fazer uma cobertura suficiente e cujo impacto é praticamente nulo quando se trata de grandes massas em situação de pobreza/exclusão” (MONTAÑO, 2002).

Corroborando com este ponto de vista, Bandeira de Mello (1998), afirma que um Estado pode ser "substancialmente democrático", sem necessariamente privatizar os seus serviços públicos, principalmente os sociais, às entidades do "Terceiro Setor". Menescal (1996), tem ideia contrária que ONGs compensem as deficiências do Estado e do mercado como provedoras de bens coletivos à sociedade, pois este é o principal dever das instituições estatais.

Outro ponto crítico é a questão do controle externo das subvenções públicas repassadas às entidades do Terceiro Setor. São muitos casos de má gestão e de desvios de recursos que são objeto de denúncias e processo judiciais. Diante desse quadro, Benevides (2008) e Carvalho Neto (2008), tendem a considerar o Terceiro Setor como mecanismo de fuga ao controle público.

Entretanto, Queiroz (2011), lembra que a atuação da sociedade organizada em associações do Terceiro Setor não deve ser sacrificada pela atitude irregular de algumas instituições oportunistas e desonestas. É função do Estado desenvolver formas de controle para coibir ilegalidades sem, entretanto, desmotivar as iniciativas de parcerias devido ao excesso de regras e regulamentos.

Do outro lado as instituições do Terceiro Setor, por sua vez, devem apoiar grupos e movimentos sociais de uma maneira que nem mercado e nem o Estado sejam capazes, com uma função sócio-política, como grupos de pressão, apresentando propostas e influenciando positivamente as políticas governamentais na busca de mudanças sociais significativas. Para promover a transformação social, revolucionária, são necessárias condições estruturais, conjunturais, lutas sociais e consciência de classe. Desta forma é equivocado pensar que apenas as contradições imanentes à dinâmica do capital e suas crises irão derivar no desmoronamento do sistema capitalista. Também é errado pensar que só a intencionalidade de indivíduos e grupos subalternizados transformará a sociedade, ou seja, somente o Terceiro Setor não será capaz de promover uma transformação social (MONTAÑO, 2002).

2.2 Índice de Desenvolvimento Municipal (IDH-M)

No primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano – PNUD, Amartya Sen, destaca que “A verdadeira riqueza de uma nação esta em sua gente. O objetivo básico do desenvolvimento é criar um ambiente propício para que os seres humanos desfrutem de uma vida prolongada, saudável e criativa” (RDH, 1990).

O conceito de Desenvolvimento Humano é a base do Relatório de Desenvolvimento Humano publicado anualmente, e também do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH. Ele parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

Criado no início da década de 90 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, se caracteriza por considerar dimensões como a longevidade e a educação, além da renda, para aferir o desenvolvimento de uma determinada população, conforme Figura 01.



Figura 01 – Composição IDH

FONTE: Adaptado de IBGE/Cidades, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, (2010).

Criado por Mahbub ul Haq com a valorosa colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998 o objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento (PNDU, 2013).

É no espaço das capacidades que deve ser medido o bem-estar das pessoas, isso porque seria a partir daí que fica clara a vida que as pessoas realmente levam. O IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento. (SEN, 1992).

Os indicadores de desenvolvimento humano são parâmetros que permitem a comparação do processo de desenvolvimento social e econômico. São concebidos a partir dos estudos desenvolvidos pela Organização das Nações Unidas – ONU, com o objetivo de reverter a visão mundial de comparação de desenvolvimentos entre os países, considerando um vasto conjunto de aspectos, diferenciados da existência e da própria condição humana. (COSTA JR, 2009).

De acordo com o RDH (1990), para medir e controlar o desenvolvimento humano o ideal seria incluir muitas variáveis para obter um panorama mais amplo possível, porém a carência de estatísticas comparáveis impedem esta ação. Também não é interessante que a amplitude seja muito abrangente, pois o excesso de indicadores pode criar uma imagem confusa distorcendo a análise dos dados das principais tendências gerais, por isso levam-se em consideração os indicadores considerados essenciais da vida humana.

Em 1996, por meio de estudos, foi criado o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-M, que teve como base o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, regulamentado pela ONU para comparar o nível de desenvolvimento humano dos países.

Para aferir o nível de desenvolvimento humano de municípios, as áreas são as mesmas estabelecidas para o IDH – renda, educação e longevidade/saúde, porém aplicados a uma determinada área geográfica posto que o IDH-M é baseado exclusivamente nos dados dos Censos Demográficos e sua atualização só poderá ser efetivada quando da publicação do próximo Censo.

Embora considerem os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDH-M são mais adequados para avaliar as condições de núcleos sociais menores, como se trata de índice municipal, seus espaços geopolíticos são mais abertos, ao contrario do IDH que foi inicialmente idealizado para ser calculado para uma sociedade razoavelmente fechada, conforme Figura 02.

	LONGEVIDADE	EDUCAÇÃO		RENDA
		População Adulta	População Jovem	
IDHM Brasil 2013	Esperança de vida ao nascer	18+ com fundamental completo (peso 1)	% 5-6 na escola % 11-13 nos anos finais do fundamental % 15-17 com fundamental completo % 18-20 com médio completo (peso 2)	Renda mensal <i>per capita</i> (em R\$ ago/2010)
IDH Global	Esperança de vida ao nascer	Média de anos de estudo de 25+	Anos Esperados de Estudos	Renda Média Nacional <i>per capita</i> (US\$ ppp2005)

Figura 02 – Características IDH e IDH-M

FONTE: IBGE/Cidades, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, (2010).

A avaliação do desempenho municipal, segundo o IBGE (2010), segue os padrões definidos pela ONU/PNUD para o IDH, ou seja, municípios com IDH-M até 0,499 tem desenvolvimento humano considerado muito baixo; municípios com índices entre 0,500 e 0,599 são considerados de baixo desenvolvimento humano, municípios com índices entre 0,600 e 0,699 são considerados de médio desenvolvimento humano, municípios com índices entre 0,700 e 0,799 são considerados de alto desenvolvimento humano e municípios com IDH-M maior que 0,800 tem desenvolvimento humano considerado muito alto, conforme as Faixas de Desenvolvimento Humanos Municipal (IBGE, 2010), apresentado na Figura 03.

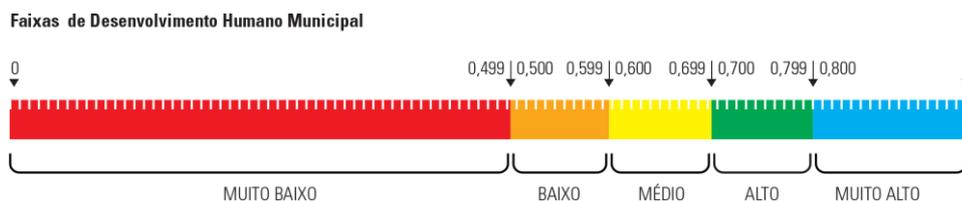


Figura 03 – Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal
 FONTE: IBGE/Cidades, (2010).

A relação do IDH-M com o Terceiro Setor está no fato de que as ações promovidas e praticadas pelo Terceiro Setor focam principalmente melhorar as condições de saúde, educação e do meio ambiente; ao mesmo tempo que estes indicadores são fontes de estudo e análise do IDH-M para demonstrar o desenvolvimento de um município, sendo assim os municípios que tiverem uma atuação séria e comprometida do Terceiro Setor, podem ter uma melhora considerável de seus índices de desenvolvimento.

3 Metodologia

O principal objetivo do presente estudo, conforme apresentado na Figura - 04, está em realizar uma análise entre os repasses municipais, via subvenção pública às instituições do Terceiro Setor, verificando as alterações no IDH-M dos sete municípios da microrregião de Ibaiti-PR no período de 2000 a 2010.

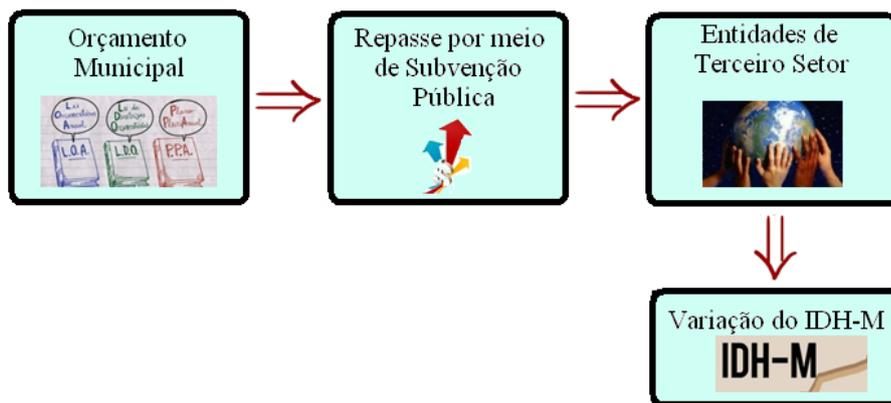


Figura 04 – Desenho de Pesquisa
 FONTE: Elaborado pelo Autor

A escolha deste tema justifica-se à medida que o Terceiro Setor ganha espaços para atuar nos municípios, isto porque o Primeiro Setor cada vez mais abre mão de suas dotações cedendo-as a este novo segmento, deixando de atuar como estado em problemas sociais e repassando juntamente com as subvenções, a responsabilidade da prestação de serviço para o fim que se destine o convênio.

Os municípios foram selecionados por estarem todos localizados numa mesma

microrregião, com identidade e economia rural, marcadas pelas mesmas dificuldades no processo de desenvolvimento refletido nos dados do IDM-M, que em 2010 variou de 0,696 a 0,718 ficando abaixo da média paranaense de 0,749 e da média brasileira de 0,727. Faz-se justo estudar, se as ações das instituições do Terceiro Setor no Norte Pioneiro do Paraná, promovidas pelos repasses através de subvenção pública, geram ou não, influencia no índice de desenvolvimento humano municipal.

Para o presente estudo é proposta uma pesquisa quantitativa, com sustentação em uma pesquisa bibliográfica. Os dados serão levantados por meio de uma pesquisa de campo, de caráter descritivo com a utilização de análise de dados nos relatórios de gestão fiscal da LRF, dos sete municípios realizando uma relação entre as subvenções destinadas ao Terceiro Setor observando a variação do IDH-M de 2000 para 2010.

A pesquisa quantitativa servirá para oferecer informações de natureza objetiva e aparente, quantificando os repasses das Prefeituras, através de subvenções públicas, ao Terceiro Setor, bem como para promover a ordenação dos dados referentes ao IDH-M, facilitando a interpretação dos resultados (AMORIM, 2014).

Para dar sustentação ao estudo é fundamental a realização da pesquisa bibliográfica levantando as principais contribuições científicas sobre o Terceiro Setor e IDH-M, recolhendo, selecionando, analisando e interpretando as contribuições teóricas existentes.

Já a pesquisa descritiva segundo Gil (1999), “(...) tem como principal objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno ou relação entre variáveis”. Além disso, Bauren (2006) “argumenta que a abordagem quantitativa é frequentemente aplicada a estudos descritivos, que procuram descobrir e classificar a relação entre as variáveis e a relação de causalidade entre os fenômenos”, fatos que caracterizam o estudo.

Para levantamento das informações sobre os repasses das subvenções públicas foi realizada uma pesquisa de campo nas prefeituras dos municípios de Conselheiro Mairinck, Figueira, Ibaiti, Jaboti, Japira, Pinhalão e Tomazina, entre dias vinte e três de junho a três de julho de 2014, analisando em especial o Anexo 04 de balanço na natureza de despesa 33.50.43.00.00 - Subvenções Públicas a Entidades Privadas, que relatam informações sobre as despesas, organizadas em grupos, que por força de lei da transparência foram publicados em relatórios bimestrais, semestrais e anuais de suas execuções orçamentárias referentes aos anos 2000 e 2010.

Já os dados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal IDH-M, referente aos anos de 2000 e 2010 foram coletados diretamente no banco de dados Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação João Pinheiro, que publicam estes índices desde 1991, decenalmente e com base nos dados demográficos do censo nacional.

Finalmente quanto a natureza temporal, foi dimensionado um corte longitudinal com aspecto temporal de 2000 a 2010, acompanhado a divulgação do IDH-M, provinda do censo realizado IBGE. De acordo com Sampieri (et al, 1991) no corte longitudinal “a coleta dos dados ocorre ao longo do tempo em períodos ou pontos especificados, buscando estudar a evolução ou as mudanças de determinadas variáveis ou, ainda, as relações entre elas.”

4 Análise dos dados

No presente estudo foi aplicada uma análise descritiva aos dados coletados para organizar, resumir e descrever os aspectos importantes das principais características observadas no estudo através de gráficos, tabelas, porcentagens, índices e médias. Estão descritos dados referentes ao IDH-M e as subvenções públicas destinadas as instituições do Terceiro Setor em cada município foco do estudo. Posteriormente também foram analisadas as alterações sofridas pelos índices do IDH-M no período de 2000 a 2010.

Tabela 01– IDH-M dos Municípios, Estado, Paraná e Brasil.

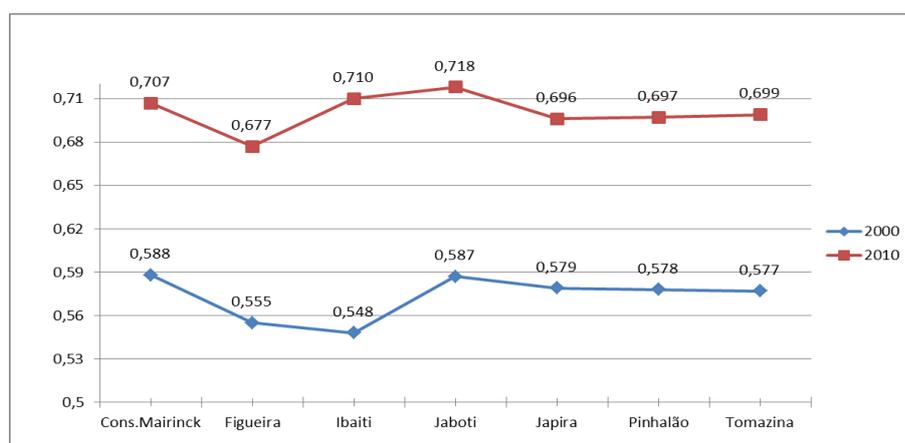
MUNICIPIOS	2000		2010	
	IDH-M	Ranking	IDH-M	Ranking
Cons.Mairinck	●0,588	225°	●0,707	194°↑
Figueira	●0,555	311°	●0,677	310°↑
Ibaiti	●0,548	318°	●0,710	175°↑
Jaboti	●0,587	226°	●0,718	136°↑
Japira	●0,579	256°	●0,696	249°↑
Pinhalão	●0,578	258°	●0,697	246°↑
Tomazina	●0,577	261°	●0,699	239°↑
PARANÁ	●0,650	---	●0,749	---
BRASIL	●0,612	---	●0,727	---

●BAIXO ●MÉDIO ●ALTO

FONTE: Elaborado pelo Autor baseado no Relatório PNUD-2010

No ano 2000 todos os municípios encontravam-se numa situação de alerta quanto ao IDH-M. Com uma variação de 0,548 a 0,588, todos os municípios se enquadravam como índice “baixo” segundo as Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal (IBGE, 2010), apresentado na Tabela 01. Consta-se ainda que embora tenha havido de 2000 a 2010 uma variação positiva constante em todos os municípios analisados a micro região de Ibaiti permanece com seus índices abaixo da média estadual e nacional de IDH-M.

O Gráfico 01 apresenta esta evolução do IDH-M entre os anos de 2000 e 2010. Entre todos os municípios pesquisados, a grande alteração se deu no município de Jaboti, que saiu de um índice de 0,587 considerado baixo para em dez anos obter uma evolução positiva passando a 0,718, enquadrado como alto pelo PNUD. Outra situação constatada no ano 2010 foi a melhora nos índices de Conselheiro Mairinck e Ibaiti que também partiram de um IDH-M baixo para uma posição considerada “alta” nas Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal (PNUD, 2010). Os demais municípios pesquisados também apresentaram uma evolução positiva no IDH-M.

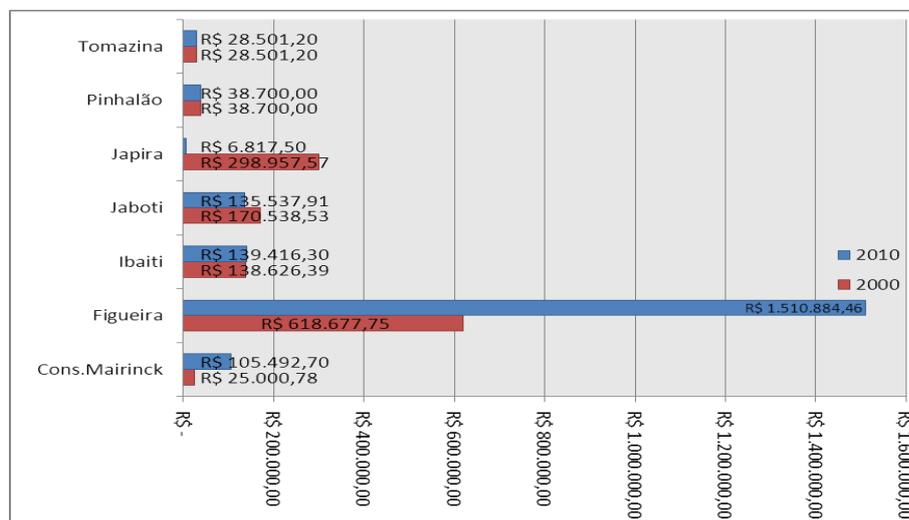


FONTE: Elaborado pelo Autor

Gráfico 01 – Evolução do IDH-M 2000/2010

No Gráfico 02 estão representados os valores de Subvenções Públicas destinadas as instituições do Terceiro Setor no período de 2000 a 2010. Observa-se que não há relação entre um ano para o outro, nem tão pouco nos valores de repasses de um município para o outro. Este dado pode ser explicado pela política adotada por cada município, descrita no seu

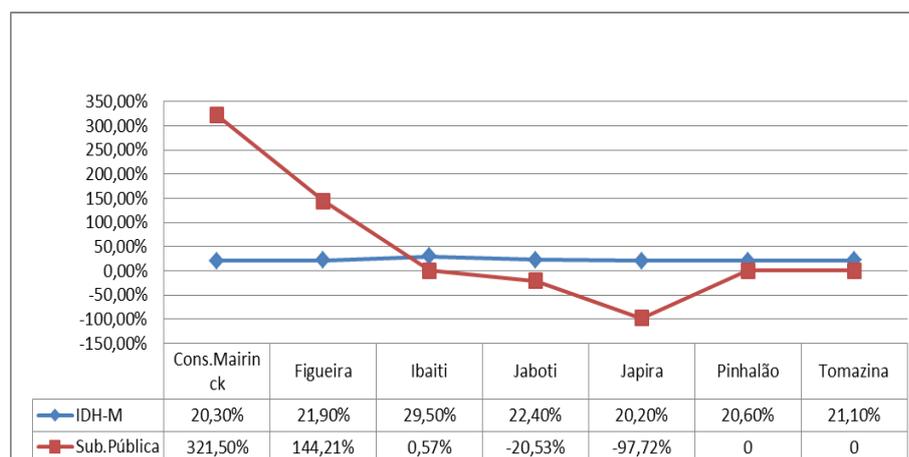
plano de governo PPA, LDO e LOA, adotados conforme as suas necessidades e possibilidades, considerando as suas especificidades. Fato que chama a atenção ao analisar o Anexo 04 do município de Figueira é que em 2010 realizou um repasse de aproximadamente um milhão e quinhentos mil reais para instituições do Terceiro Setor, isso corresponde a quase dez por cento do seu orçamento anual.



FONTE: Elaborado pelo Autor

Gráfico 02 – Valores das Subvenções Públicas de 2000/2010

Analisando o Gráfico 03 é possível compreender que no período estudado o IDH-M apresentou uma evolução positiva e estável variando de vinte a trinta por cento em dez anos, fato que não ocorreu com as subvenções que foram reduzidas ou maximizadas ao longo do tempo.

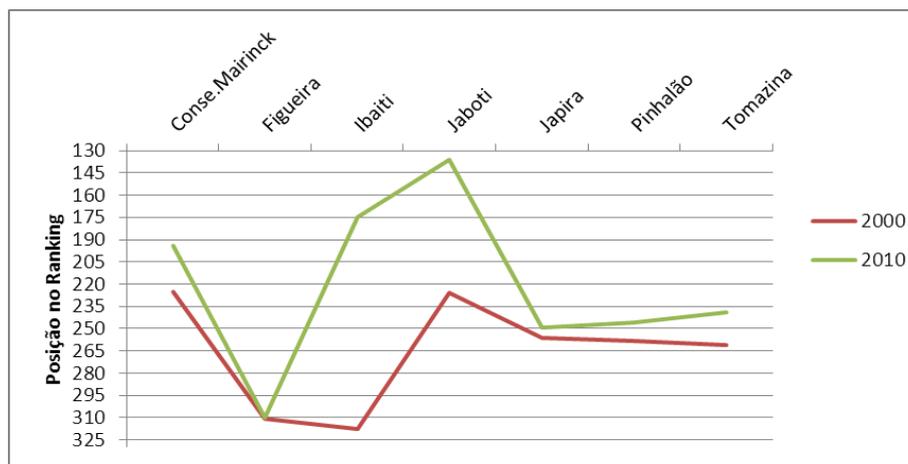


FONTE: Elaborado pelo Autor

Gráfico 03 – Alteração do IDH-M e das Subvenções Públicas de 2000/2010 em (%)

Algo a se considerar é o município de Conselheiro Mairinck que aumentou o repasse ao Terceiro Setor em trezentos e vinte e um por cento obtendo praticamente a mesma evolução do IDH-M que os demais municípios da região. Figueira teve um aumento muito considerável das subvenções, cento e quarenta e quatro por cento, obteve a mesma evolução no IDH-M que o município de Japira que reduziu em quase cem por cento estes repasses. Já em Pinhalão e

Tomazina há uma progressão constante no IDH-M e suas subveções continuaram na mesma nuancia entre o periodo estudado.



FONTE: Elaborado pelo Autor

Gráfico 04 – Variação do IDH-M no ranking estadual de 2000/2010

No Gráfico 04 estão expostos os dados referente a variação do IDH-M na classificação do Ranking paranaense. Embora o município de Figueira tenha apresentado uma variação considerável no IDH-M, partindo de 0,555 para 0,677, no ranking subiu apenas uma posição continuando com pior colocação entre os municípios do estudo. A cidade de Ibaiti se destacou com sua progressão dentro do ranking estadual, pois melhorou o IDH-M em 29,5% saltando cento e trinta e seis posições em dez anos. Jaboti, dentre os municípios estudados é quem detém a melhor colocação no ranking, com um índice de IDH-M de 0,718 ocupa a posição de 136°. Conselheiro Mairinck, Japira, Pinhalão e Tomazina passaram por um aumento constante no IDH-M, o que manteve suas posições quase que estáveis no ranking paranaense. Porém todos os municípios da microrregião de Ibaiti estão abaixo da média estadual e nacional, 0.749 e 0.727 respectivamente.

5 Considerações Finais

A cada ano o número de instituições do Terceiro Setor vem crescendo no Brasil, surgindo para atuar na gestão e apoio as ações do primeiro setor, promovendo o voluntariado e a participação da sociedade civil em problemas sociais. Alguns autores apontam que são as deficiências da Gestão Pública que abrem espaço para uma nova demanda que vem sendo tralhada pelo Terceiro Setor. Sendo assim a eficiência da Gestão Pública poderia fazer com que o Terceiro Setor deixe de ser útil e necessário.

São muitas as críticas desferidas contra a relação do Primeiro e o Terceiro Setor, a começar pela ineficiência do estado em atender as demandas sociais, transferindo as instituições os recursos e a responsabilidade em resolver problemas que são seus. Suspeita de fraudes, desvios, favorecimentos, contratação de mão de obra irregularmente burlando concursos públicos e licitações.

O IDH-M é um índice que retrata a realidade do município no que se refere a saúde (longevidade), educação e renda, áreas estas que estão diretamente relacionadas aos Terceiro Setor que tem por missão apoiar o desenvolvimento nestes mesmo segmentos. Para que as ações se tornem possíveis foram criadas as subvenções públicas, que são a destinação legal de recursos públicos para instituições do Terceiro Setor.

Com base nestes pressupostos foram pesquisados os valores repassados, por meio de subvenção publica, aos municípios da micro região de Ibaiti-PR para as instituições do

Terceiro no período de 2000 a 2010. Estes valores atenderam as necessidades de cada município, não apresentando uma relação entre eles, ou seja, cada um destinou os recursos conforme plano de governo apresentados em suas leis orçamentárias.

Observando as alterações do IDH-M no mesmo período foi possível verificar que houve variação positiva neste índice, todos os municípios evoluíram entre vinte e trinta por cento, passando do enquadramento de “baixo” para “médio” e “alto”. Porém, analisando os repasses por meio das subvenções públicas, percebe-se que em alguns municípios houve um aumento considerável nestes repasses, enquanto em outros obtiveram uma diminuição dos valores repassados ao Terceiro Setor. Hora maior, hora menor subvenção, enquanto o IDH-M passou por um processo de evolução constante e quase que homogeneia em todos os municípios.

Fato é que, conforme os dados apresentados, as atuações da sociedade civil organizada não foram capaz de mudar, ou maximizar um cenário que vem se desenhando, já que esta proporção evolutiva constante também é encontrada a nível estadual e nacional.

Dizer que o Terceiro Setor não interfere de forma direta em indicadores sociais, é em partes dizer que estas instituições não estão realizando seu princípio básico a que se propuseram, ou que seu sistema de atuação é de caráter social comunitário limitado, uma junção de pessoas e ideais que tratam de seus problemas específicos.

Analisar e entender o porquê destas organizações não alcançarem um objetivo macro é ainda mais complexo, preponderante de que o Terceiro Setor não funciona de forma legítima se não em sistema de redes de colaboração, tratar um problema social amplo em isolado é o mesmo que tratar um caso de gripe em meio a uma epidemia. Isso fica claro se analisado que, embora esta micro região tenha características afins como base econômica rural, população, IDH-M, problemas e demandas sociais, etc., as subvenções públicas acontecem nas especificidades dos programas municipais de governo, não existe a intenção, nem ao menos o interesse desta destinação ser de forma uniformizada e planejada a curto, médio ou longo prazo. Fica evidente que o Terceiro Setor não pode ser o ator principal deste cenário, assim sendo o papel do primeiro setor estaria reduzido a uma situação de parceria, retirando do estado uma obrigação constitucional.

Este estudo se propôs a analisar uma variação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M por meio das subvenções públicas. Não encontrando tal relação, surgem varias vertentes para explicar este contexto. Como sugestão para futuras pesquisas, seria interessante aumentar a base de dados em âmbito estadual ou até nacional, podendo ser utilizado o sistema de correlação de Pearson, que neste caso não pôde ser aplicado por levar em consideração apenas duas bases de coleta de dados em dez anos. Também é conveniente a utilização do sistema ANOVA (analise of variance) que compara médias oriundas de grupos diferentes. Ainda buscando entender como a subvenção pública, que tem caráter social, não alcança seu objetivo, seria interessante analisar em que momento do processo este repasse de caráter público/social perde sua funcionalidade. Por fim, não menos importante, verificar a ação de repasse de subvenção do Estado às organizações, pois neste ato ele pode estar terceirizando um serviço de caráter apenas estatal, interferindo assim de forma direta no poder de equilíbrio democrático.

Através desta pesquisa foi possível contribuir para que a sociedade civil tenha informações como subsídios para avaliar e discutir os aspectos e peculiaridades das subvenções, proporcionando maior confiabilidade aos processos e cobrando maior eficácia nas ações do Terceiro Setor.

Referências

AMORIM, Ana Paula. **Metodologia do trabalho acadêmico e científico**. [S.l., s.d.]. Disponível em: <<http://www.ufrb.edu.br/cfp/index.php/documentos/biblioteca/10manual-cientifico/download>>. Acesso em: 9 jun. 2014.

ARAÚJO, Adriana Maria Procópio de; ASSAF NETO, Alexandre; FREGONEZI, Mariana Simões Ferraz do Amaral. **Gestão baseada em valor aplicada ao Terceiro Setor**. Revista Contabilidade e Finanças. São Paulo, Edição Comemorativa FEA/USP 60 Anos, p. 105-118, set. 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **A democracia e suas dificuldades contemporâneas**. In: Revista de Direito Administrativo nº 212. Rio de Janeiro: Renovar, abr./jun. 1998.

BENEVIDES, Valquíria Maria Falcão. **Terceiro Setor: irregularidades na aplicação de recursos públicos e controle pelos Tribunais de Contas**. Governet Boletim de transferências voluntárias, Curitiba, v.4, n.37, p. 345-359, jun. 2008.

BOUDENS. Emile, **Terceiro Setor: legislação**. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados. 2000

BRASIL. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Dados do Censo Demográficos**. <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php> Acesso em: 23/06/2014

BRASIL. **O papel estratégico do Terceiro Setor**. Comunidade Solidária. BAHIA Análise & Dados. Salvador, SEI, v.7, n.4, p.60-74. 1998.

CARVALHO NETO, Antônio Alves de. **Transferências de recursos do orçamento da União para organizações não governamentais: eficácia dos procedimentos de concessão e controle**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v.40, n.112, p. 7-18, maio/ago. 2008.

COHEN, Jean L.. **Civil society and globalization: rethinking the categories**. *Dados* [online]. 2003, vol.46, n.3, pp. 419-459. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000300001&lng=en&nrm=iso, Acessado em: 23/06/2014

COSTA JR, Hamilton. **O Índice de Desenvolvimento Humano como subsídio ao planejamento urbano em municípios de pequeno porte: caso de Agudos do Sul – PR** Tese de Doutorado em Engenharia Civil - PPGEC, UFSC, Florianópolis, 2009.

DIAS, Reinaldo. **Sociologia das organizações**. São Paulo: Atlas, 2008. 273p.

DRUCKER. Peter, **The five most important questions you will ever ask about your organization**. 1ª Ed. Lisboa: Smartbooks 2008.

FALCONER, Andrés Pablo. **A promessa do Terceiro Setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão**. São Paulo: Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor/USP, 1999.

FERNANDES, Rubem César. **O que é o Terceiro Setor?** São Paulo: Paz e terra, 1997.

FIELD, Andy. **Descobrimo a estatística usando o SPSS [recurso eletrônico]** / Andy Field ; tradução Lorí Viali. 2. ed. Dados eletrônicos. Porto Alegre : Artmed, 2009

IBGE. Cidades, **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**, (2010).

LUNARDI. Micheli Aparecida, MARIAM. Sérgio, **Sistema de custo para o Terceiro Setor: um estudo de uma instituição de longa permanência de idosos no Alto Vale do Itajaí**. Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC. Vol 02. REAVI, 2012.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Fundamentos de Administração**. – 2ed. – 4 reimpr. – São Paulo: Atlas 2012.

MENESCAL, Andréa Koury. **História e gênese das organizações não governamentais**. In: GONÇALVES. Hebe Signorini (Org.). Organizações não governamentais: solução ou problema. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

PNDU. Programa Nacional das Nações Unidas. **Atlas do Desenvolvimento Humano Brasil 2013**. ONU. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx> Acesso em: 23/06/2014

PONTES FILHO, Valmir. **O Estado brasileiro, sua atuação e seu dever constitucional**. In: Revista Trimestral de Direito Público nº 31. São Paulo: Malheiros, 2002.

QUEIROZ. Júlio César Schroeder, **Parcerias entre o poder público e o Terceiro Setor: o controle pelos tribunais de contas**. Revista do Tribunal de Contas DO ESTADO de Minas Gerais. v. 80. n. 3. Ano XXIX. 2011.

RDH. Relatório de Desenvolvimento Humano 1990. **Informe sobre desarrollo humano 1990: definición y medición del desarrollo humano**. New York, PNUD, 1990.

REIS, Heraldo da Costa. **Subvenções, contribuições e auxílios**. Revista de Administração Municipal - Municípios, Rio de Janeiro, v.54, n. 268, p. 56, out./dez. 2008.

SALAMON. L. M. **Anheir H. Social Origins of Civil Society; Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally**. Voluntas 9. 1998.

SAMPIERI, R., COLLADO, C., LUCIO, P. **Metodologia de la Investigación**. México: McGraw Hill, 1991

SEN. Amartya, Inequality reexamined. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

VIOLIN, Tarso Cabral. **O "Terceiro Setor" e a prestação de serviços públicos sociais**. In: COSTALDELLO, Angela Cassia (Coord.). Serviço Público. Curitiba, Juruá, 2005.

VISCONTI. Gabriel Rangel. **Terceiro Setor e Desenvolvimento Social**. Relato Setorial. Nº 03. BNDS/GESET. Brasília: 2001.