



ACESSO A RECURSOS DA SOCIEDADE CIVIL NA AMÉRICA LATINA

BARREIRAS E CUSTOS INIQUIDADES E INEFICIÊNCIAS

JULHO 2022



EQUIPE DE PESQUISA

Clara Bosco, Juan Carlos Lozano, Inés M. Pousadela, Paola Sanabria, Yessenia Soto

COLETA E PROCESSAMENTO DE DADOS

Karin Kramer, Daniela Osorio, Paola Sanabria

EDITORIAL

Inés M. Pousadela

TRADUÇÃO

Para o inglês: Cooperativa de Servicios Lingüísticos Abrapalabra

Para o português: Carla Banci Cole

DESIGN E LAYOUT

Carpe

Dedicamos um agradecimento especial a todas as pessoas representantes de organizações da sociedade civil e entidades doadoras que participaram das enquetes, entrevistas e grupos focais desta pesquisa.

PESQUISA REALIZADA POR:



CIVICUS: Aliança Mundial para a Participação Cidadã é uma rede global de ativistas e organizações da sociedade civil dedicada a fortalecer a sociedade civil e a ação cidadã em todo o mundo, para sociedades mais justas, inclusivas e sustentáveis. Fundada em 1993, conta com mais de 12.000 membros em cerca de 175 países. Para mais informações, visite www.civicus.org



Innpactia é uma *start-up* de impacto social que facilita o acesso a fundos para organizações, entidades públicas e privadas e empreendedores sociais na América Latina. Até o momento, sua plataforma identificou convatórias de mais de US\$ 31 bilhões de mais de 4.300 proponentes e ajudou a canalizar mais de US\$ 26 milhões para organizações da região. Para mais informações, visite www.innpactia.com

PESQUISA REALIZADA EM COLABORAÇÃO COM:



COM O APOIO DE:



TABELA DE CONTEÚDOS

INTRODUÇÃO	4
Nota metodológica	6
Principais descobertas, conclusões e recomendações	7
BARREIRAS	10
Falta de pessoal qualificado	10
Dificuldade em cumprir requisitos	13
Informações e contatos	16
CUSTOS	17
Custos das OSC	17
Custos dos doadores	19
Ineficiências sistêmicas?	23
CONCLUSÕES	24
RECOMENDAÇÕES	27
REFERÊNCIAS	29

INTRODUÇÃO

Na que continua sendo a região mais desigual do mundo, a sociedade civil seguiu desempenhando um papel insubstituível no campo do desenvolvimento, da democracia e dos direitos humanos desde a onda de transições para a democracia que começou no início dos anos 80. Mais recentemente, isso ficou evidente no contexto da pandemia de COVID-19, quando em toda a América Latina a sociedade civil trabalhou incansavelmente não só para preencher os espaços deixados vagos pelos Estados e mercados e, assim, atender às necessidades imediatas e urgentes das comunidades mais afetadas, mas também para defender a vigência efetiva dos direitos dos grupos excluídos e forjar novas formas de ação cidadã¹.

Em um contexto em que seu trabalho é tão necessário, no entanto, os apoios que a sociedade civil precisa para manter-se ativa e obter impactos têm continuado a diminuir por várias razões. A América Latina vem se consolidando como uma região de renda média. As sucessivas crises econô-

micas limitaram a capacidade de alguns de seus principais doadores bilaterais, enquanto outros reorientaram suas prioridades. A maioria dos países da região carece de uma tradição profundamente enraizada de filantropia privada e de generosidade individual². Finalmente, em vários países, o clima de polarização política complicou as relações de muitas organizações da sociedade civil (OSC) com seus governos, trazendo consigo restrições legais, operacionais e financeiras, seja sobre o setor como um todo, seja sobre seu segmento visto como o mais comprometido com temáticas politicamente sensíveis³.

Apesar de sua enorme importância, as pesquisas sobre a dotação de recursos da sociedade civil na América Latina são escassas e pouco sistemáticas, e tendem a basear-se em dados fragmentados. Este projeto de pesquisa, realizado conjuntamente pela CIVICUS e Innpactia, tentou dar um passo adiante na coleta de dados e na análise do ecossistema de financiamento da sociedade civil da região.

Em sua primeira fase, concluída em 2019, a pesquisa foi capaz de corroborar algumas tendências repetidamente declaradas na literatura especializada (e denunciadas por muitas OSC prejudicadas), a partir da análise da base de dados da Innpactia, que inclui milhares de convocatórias e oportunidades

de acesso a financiamento abertas a organizações e ativistas da sociedade civil, bem como a outras entidades que promovem o desenvolvimento na América Latina.

O relatório resultante destacou, em primeiro lugar, a oferta limitada de recursos dedicados à sociedade civil, que é ainda mais limitada quando se considera especificamente a sociedade civil latino-americana. Essa limitação coloca as OSC da região na necessidade de competir em condições desiguais com OSC de outras regiões e, desnivelando ainda mais as condições de competição, com atores privados e inter-governamentais, que muitas vezes estão mais bem preparados e com melhor pessoal para atender às múltiplas exigências dos doadores. Esse nível de competição é mais difícil de ser enfrentado pelas OSC locais, pequenas, de base e recém-formadas.

Em um contexto em que o seu trabalho é tão necessário, continua a diminuir o apoio de que a sociedade civil necessita para se manter ativa e ter impacto.

Outra barreira identificada refere-se ao destino dos recursos oferecidos, que em geral não podem ser utilizados para cobrir despesas operacionais ou de fortalecimento organizacional. A maior parte do financiamento disponível para as OSC, de fato, é destinada à implementação de projetos e à prestação de serviços. Essa “projetização” do financiamento pode estar levando muitas OSC a trabalharem em áreas menos parecidas com sua missão original, mas para as quais há mais fundos disponíveis, distanciando-as dos papéis políticos e sociais nos quais o desempenho da sociedade civil é insubstituível. Além disso, condena a sociedade civil a trabalhar em projetos de curto prazo que abordem os sintomas dos problemas sociais sem erradicar suas causas e por cuja implementação prestam contas aos doadores mais do que às populações a que atendem. Mesmo que desse modo consigam os recursos que lhes permitem continuar de pé, essa tendência impede que muitas organizações desenvolvam capacidades que as tornariam sustentáveis e aumentariam seus impactos.

Finalmente, a pesquisa destacou a concentração dos recursos disponíveis, resultante das preferências de muitos doadores por reduzir os custos administrativos e minimizar os riscos, colocando poucos fundos grandes nas mãos de intermediários ex-

ternos (OSC internacionais, órgãos intergovernamentais) encarregados de gerenciar grandes projetos ou coordenar fornecedores secundários, em vez de distribuir numerosos subsídios menores diretamente entre atores locais.

Em sua segunda fase, nossa pesquisa passa do lado da oferta para o lado da demanda. A primeira seção deste relatório analisa as barreiras que as OSC da região enfrentam na busca e obtenção de financiamento. A segunda seção oferece uma primeira aproximação de uma análise dos custos em que incorrem no processo.

A fim de identificar ineficiências no sistema como um todo, consideram-se os custos em que incorrem não apenas as OSC que procuram financiamento, mas também os doadores que o oferecem, de modo a proporcionar uma primeira aproximação dos custos globais que pesam sobre o ecossistema de financiamento. A pesquisa busca identificar não apenas ineficiências, mas também iniquidades no sistema e, portanto, distingue entre tipos de organizações: maiores ou menores em pessoal e orçamento, formais ou informais, nacionais ou de base.

Somos guiados pela convicção de que, se alocados não apenas de forma mais eficiente, mas também de forma mais justa, os

recursos atualmente desperdiçados se traduziriam em impactos tangíveis nas perspectivas de vida e no gozo dos direitos dos grupos vulneráveis e excluídos.

Esperamos que os dados fornecidos e as tendências identificadas contribuam para relançar o debate sobre as profundas transformações pelas quais o ecossistema de financiamento da sociedade civil latino-americana precisa passar.

Se alocados de forma mais eficiente e significativa, os recursos atualmente desperdiçados no ecossistema de financiamento para a sociedade civil se traduziriam em impactos tangíveis nas perspectivas de vida e no gozo dos direitos de grupos vulneráveis e excluídos.

NOTA METODOLÓGICA

Os dados em que esta pesquisa se baseia são extraídos de enquetes administradas às OSC da América Latina e a uma série de doadores nacionais e internacionais, públicos e privados presentes na região.

A enquete dirigida às OSC incluiu perguntas sobre a organização (*status* legal, tempo de existência, país-sede, área de trabalho, populações-alvo, escopo de ação, número de funcionários, orçamento e fontes de recursos) e sobre suas atividades relativas à busca de recursos (frequência e tempo investido na busca de oportunidades, pessoal dedicado, canais de busca), os obstáculos e dificuldades encontrados, o número médio anual de propostas apresentadas e a proporção de propostas bem-sucedidas.

Esta enquete coletou 416 respostas, das quais 405 vieram de OSC latino-americanas; as 11 restantes vieram de OSC sediadas em outras regiões, mas com presença na América Latina. Vale ressaltar que, entre as primeiras, houve uma forte super-representação da Colômbia, com 135 respostas; México com 64; Argentina com 50; Equador com 43; e República Dominicana com 30. Isso se deveu em grande parte ao papel desempenhado por quatro redes nacionais da sociedade civil - a Red Argentina de Cooperación Internacional, a Confederación Colombiana

de ONG, a Alianza ONG da República Dominicana e o Grupo Faro do Equador - na divulgação da enquete para seus membros e aliados.

No total, foram recebidas respostas de 19 países da região e de uma ampla gama de OSC. Das OSC da América Latina que responderam à enquete, 85% relataram estar legalmente constituídas, enquanto 15% relataram *status* informal; pouco mais da metade relatou mais de uma década de existência, enquanto 13% relataram menos de dois anos de existência e 18%, menos de cinco anos de existência. Quanto ao seu escopo de ação, 46% relataram uma presença nacional, enquanto 42% relataram uma presença local; o restante relatou uma presença regional (latino-americana) ou internacional. Em termos de seu orçamento anual, cerca da metade foi classificada como muito pequena (menos de US\$25.000), enquanto 25% apresentaram orçamentos entre US\$25.000 e US\$150.000. Apenas 17% e 11% relataram, respectivamente, orçamentos de até US\$1 milhão e de mais de US\$1 milhão por ano.

Adicionalmente, outra enquete foi administrada a entidades doadoras para investigar os mecanismos utilizados para divulgar oportunidades de financiamento, os requisitos de acesso, os fatores mais importantes no processo de seleção de candidaturas, os

mecanismos de apoio existentes, os montantes oferecidos, o número médio anual de solicitações recebidas e o número de subsídios alocados, bem como o tempo investido em cada fase do processo.

Os dados coletados por esta enquete só permitem ilustrar alguns processos, pois apenas 26 respostas foram obtidas: 19 de entidades públicas e 7 de entidades privadas, de alcance local, nacional e internacional. A distinção entre entidades públicas e privadas é incorporada na análise sempre que se observam diferenças importantes entre esses dois tipos de organizações. Os doadores internacionais, por sua vez, vieram primeiro dos Estados Unidos, seguidos pela Suécia, Noruega, Holanda e Reino Unido.

Os dados coletados através desta enquete foram complementados por oito entrevistas em profundidade com pessoas responsáveis por gerir convocatórias em cinco entidades doadoras públicas (três órgãos multilaterais, uma agência bilateral e uma entidade governamental nacional) e três privadas.

As conclusões tiradas da análise dessas informações foram validadas através de grupos focais com usuários da plataforma Innpactia e membros da rede da CIVICUS.

PRINCIPAIS DESCOBERTAS, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Esta pesquisa constata que o atual sistema de financiamento para a sociedade civil da América Latina não cumpre adequadamente seu objetivo fundamental, que é o de apoiar e fortalecer atores não governamentais e não empresariais que desempenham papéis insubstituíveis no campo do desenvolvimento, da democracia e dos direitos humanos, e especificamente os que estão na linha de frente da defesa do espaço cívico e da promoção dos direitos de populações marginalizadas e grupos vulneráveis.

A análise das respostas às enquetes, complementadas com entrevistas em profundidade, dadas por 416 organizações da sociedade civil de 19 países da região e por 26 entidades doadoras públicas e privadas, leva às seguintes descobertas:

- ◆ A busca por financiamento consome uma quantidade considerável de recursos de todas as OSC, mas as taxas de sucesso variam significativamente de acordo com o tipo de OSC: para as maiores, com mais recursos e de longa trajetória, o investimento costuma ter uma alta taxa de retorno, enquanto para as menores, mais jovens ou informais, o retorno é quase zero.

- ◆ As OSC que mais precisam de financiamento são as que estão em piores condições para fazer o investimento necessário. Por falta de pessoal capacitado e especializado em financiamento, as OSC pequenas costumam recorrer ao trabalho voluntário e apresentar poucas propostas, e frequentemente não conseguem nenhum financiamento. As maiores, por outro lado, tendem a candidatar-se a várias oportunidades, e sua taxa de sucesso aumenta com seu tamanho.
- ◆ As OSC enfrentam obstáculos bastante distintos em função de seu tamanho, tempo de existência e *status* legal, mas os requisitos das convocatórias que as OSC menores, novas e informais têm mais dificuldade para atender não necessariamente são os que as entidades doadoras consideram mais importantes; no entanto, os mal-entendidos gerados sobre as expectativas dos doadores, frequentemente consideradas opacas, muitas vezes resultam na autoexclusão dessas OSC.
- ◆ No processo de alocação de recursos, as entidades doadoras também enfrentam custos significativos, cuja magnitude parece variar dependendo da natureza (pública ou privada) do doador e do tipo de convocatória (aberta ou fechada).

- ◆ Algumas formas de distribuição de recursos custam mais do que valem, pois os custos que elas geram para o ecossistema superam o valor dos recursos distribuídos. Assim, por exemplo, muitas convocatórias abertas e amplas geram altos custos tanto para o doador como para a sociedade civil, pois recebem um alto número de candidaturas, aumentam a concorrência entre as OSC e reduzem suas chances de sucesso.

Tudo isso tem consequências muito preocupantes:

- ◆ **Círculo vicioso:** as OSC que não dispõem dos recursos mínimos para enfrentar a busca por oportunidades e se candidatar com sucesso a convocatórias não têm acesso aos recursos que lhes permitiriam sustentar-se ao longo do tempo e potencializar seu impacto; ao não acumular um histórico de projetos implementados, diminuem suas probabilidades futuras de acesso a recursos.
- ◆ **Desconfiança e desânimo:** a opacidade vista nos requisitos, motivações e processos dos doadores reduz a confiança de muitas OSC e as desencoraja a participar de suas convocatórias. Nesse sentido, inúmeras pequenas OSC consultadas disseram não apresentar propostas em resposta a convocatórias, preferindo financiar-se de forma autônoma através da venda de bens e serviços, doações comunitárias ou

taxas de filiação. Para esse segmento de OSC, o sistema de apoio da cooperação internacional parece ter se tornado irrelevante como fonte de financiamento.

- ◆ Desperdício e impacto: os altos custos de transação do atual sistema de financiamento revelam um uso improdutivo de recursos que, se distribuídos por mecanismos mais eficientes, poderiam ser utilizados pelas OSC para potencializar seus impactos.

O sistema de financiamento da sociedade civil deve ser repensado a partir de uma lógica de equidade e sustentabilidade.

A pesquisa sugere não apenas que o sistema atual é altamente ineficiente, mas também que a eficiência não é o único valor em jogo: a alocação de recursos também deve se tornar mais equitativa e mais bem adaptada ao contexto.

O sistema de financiamento da sociedade civil deve ser repensado a partir de uma lógica de equidade e sustentabilidade.

Quando o que está em jogo é o financiamento de iniciativas da sociedade civil que visam combater a exclusão, não se trata necessariamente de uma questão de simples aritmética. Se apenas se concentram em reduzir seus custos, os doadores podem inadvertidamente aumentar algumas barreiras de acesso que as OSC já enfrentam. Em vez disso, poderiam optar por reduzir essas barreiras e diminuir os custos enfrentados pelas OSC assumindo-os eles mesmos.

Se alocados de forma não apenas mais eficiente, mas também mais equitativa, os recursos hoje desperdiçados se traduziriam em uma diferença tangível nas perspectivas de vida e no gozo de direitos dos grupos vulneráveis e excluídos.

Para avançar nessa direção, incentivamos as entidades doadoras a:

1. Afinar a oferta de financiamento de acordo com as necessidades das comunidades-alvo e das OSC que com elas trabalham, cocriando com elas os processos de seleção e distribuição de fundos e investindo em espaços inclusivos para cultivar relações duradouras e canais de diálogo direto com os grupos-alvo.
2. Analisar periodicamente as bases de dados de suas convocatórias e buscar *feedback* das OSC candidatas para identificar

lacunas de cobertura, vias de acesso, custos e dificuldades; e aplicar esse conhecimento na elaboração de soluções flexíveis e criativas para reduzir as barreiras de acesso.

3. Conceber os processos de alocação de recursos como investimentos em equidade e impacto, privilegiando a redução das barreiras de acesso e dos custos que recaem sobre as OSC, mesmo que isso suponha um aumento dos custos dos doadores; e trabalhar para reduzir essas barreiras não apenas adaptando requisitos e processos, mas também fornecendo *feedback* e treinamento, de modo a transformar as convocatórias em oportunidades de aprendizado.

4. Colaborar com outros doadores que operam no mesmo campo ou área para proporcionar um financiamento mais substancial, consistente e sustentado, harmonizando os requisitos de acordo com o tipo das organizações e adotando, na medida do possível, formatos unificados, processos de candidatura padronizados ou referências cruzadas.

5. Operar com uma perspectiva de longo prazo que privilegie a sustentabilidade das OSC, especialmente as menores, informais, recém-formadas e de base, fornecendo recursos de uso flexível como um programa, cobrindo custos indiretos e despesas operacionais e destinando recursos ao fortalecimento das capacidades organizacionais.

Os custos e obstáculos para o acesso a esses recursos variam de acordo com o tipo de organização da sociedade civil (OSC) que os solicita:



As OSC grandes, com mais recursos e maior trajetória:

- ♦ têm pessoal especializado em financiamento
- ♦ aproveitam sua proximidade com entidades doadoras
- ♦ apresentam mais propostas de financiamento
- ♦ alcançam altas taxas de sucesso



As OSC menores, mais jovens, informais e de baixo orçamento:

- ♦ carecem de pessoal treinado e de ferramentas para procurar convocatórias
- ♦ enfrentam mais dificuldade para atender aos requisitos dos doadores
- ♦ carecem de contatos diretos com doadores
- ♦ apresentam poucas propostas de financiamento
- ♦ têm uma taxa de sucesso próxima de zero

As entidades doadoras também enfrentam custos significativos na alocação de recursos, que variam de acordo com:



- ♦ tipo de doador: público ou privado
- ♦ tipo de convocatória: aberta ou fechada

A grande heterogeneidade de procedimentos e requisitos das convocatórias de financiamento da sociedade civil na América Latina acarretam notáveis barreiras e custos de transação para todo o ecossistema.



ALGUMAS DOAÇÕES CUSTAM AO ECOSISTEMA MAIS DO QUE VALEM

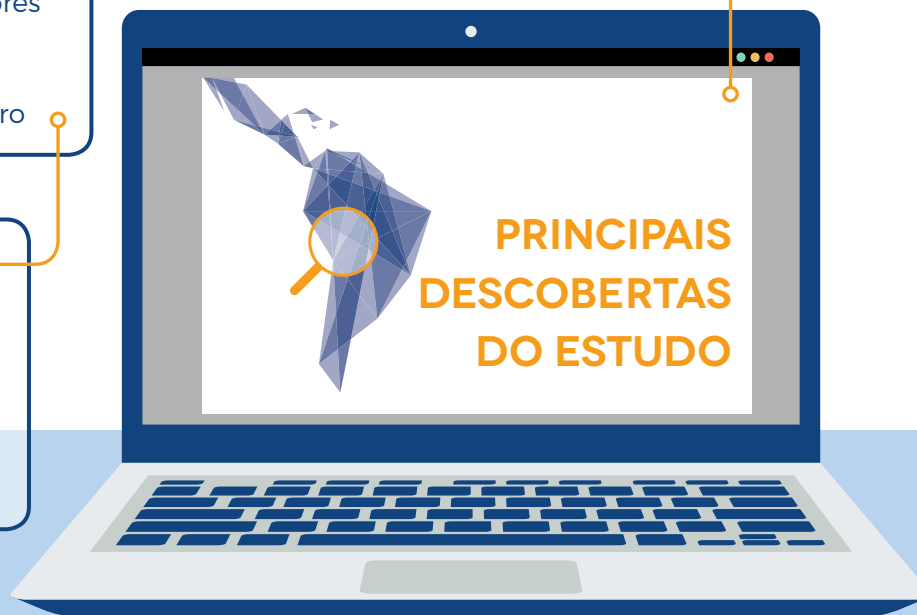
O investimento global de todas as OSC que se candidatam e dos doadores que fazem a gestão da convocatória é superior ao montante de recursos oferecidos.

CONSEQUÊNCIAS

- ♦ Círculo vicioso: as OSC mais carentes ficam excluídas.
- ♦ O sistema de cooperação internacional torna-se irrelevante para a sustentabilidade de grupos que têm papel fundamental no desenvolvimento, na democracia e nos direitos humanos.
- ♦ O desperdício consome muitos recursos da sociedade civil e limita seu impacto.

É preciso repensar o sistema de financiamento da sociedade civil a partir de uma lógica de equidade e sustentabilidade

**PRINCIPAIS
DESCOBERTAS
DO ESTUDO**



BARREIRAS

FALTA DE PESSOAL QUALIFICADO

A primeira e principal barreira encontrada por inúmeras OSC pode ser resumida em uma frase: a busca e consecução de recursos requer o investimento de uma quantidade de recursos que muitas OSC simplesmente não possuem.

Mais especificamente, as probabilidades de encontrar e se candidatar com sucesso a convocatórias de financiamento que atendam às necessidades de cada OSC dependem em grande medida da quantidade e qualidade dos recursos humanos que a OSC pode dedicar à busca de oportunidades, à elaboração de propostas, à negociação de condições e à preparação de candidaturas, assim como, eventualmente, às tarefas de monitoramento e de relatório que, se bem executadas, permitirão construir um histórico que influenciará positivamente futuras candidaturas.

Comparativamente, poucas OSC contam com pessoal suficiente com conhecimento adequado do universo de doadores, visão estratégica em termos de dotação de

recursos e disponibilidade de tempo para dedicar a essas tarefas. De fato, devido ao fenômeno conhecido como a “projetização da ajuda”, muitas OSC não têm nem mesmo pessoal suficiente para garantir suas operações diárias e sua sustentabilidade a longo prazo.

Entre as OSC que responderam à enquete, a frequência declarada de buscas de oportunidades parece correlacionada com o tamanho: enquanto apenas 15% das OSC com orçamentos anuais inferiores a US\$25.000 relatam realizar buscas semanais regulares, a proporção chega a 42% entre aquelas com orçamentos de mais de US\$1 milhão por ano. No outro extremo, a proporção de OSC que relatam realizar buscas irregulares ou não realizar nenhuma busca é muito maior entre aquelas com recursos menores.

O quadro se repete em etapas posteriores do processo: uma vez identificada uma oportunidade de financiamento, as organizações menores também são as que dedicam menos tempo preparando suas propostas, o que as coloca em desvantagem quando competem com propostas melhor elaboradas. Entre as OSC de menor orçamento, 24% relataram dedicar menos de cinco horas a essa tarefa, e outros 24% estimaram dedicar entre 5 e 10 horas, em comparação com apenas 7% das OSC de maior orçamento em ambas as categorias. No ou-

tro extremo, 36% das maiores OSC estimaram dedicar uma média de até 80 horas à preparação de cada proposta, em contraste com os parques 10% das menores.

O mesmo parece ocorrer para a fase de negociação das condições das propostas selecionadas, atividade para a qual quase 60% das maiores OSC relatam dedicar entre 20 e 40 horas, em comparação com 20% das menores. Os dados a esse respeito são, no entanto, muito parciais, pois cerca da metade das OSC menores relatam que ainda não conseguiram financiamento para nenhuma proposta.

As probabilidades de encontrar e candidatar-se com sucesso a convocatórias de financiamentos que atendam às necessidades de cada OSC dependem muito da qualidade e quantidade de recursos humanos que a OSC pode dedicar.

A principal razão pela qual uma grande proporção das pequenas OSC não dedica tempo suficiente para realizar buscas regulares e sistemáticas para identificar doadores potenciais e convocatórias adequadas, para preparar propostas sólidas e, uma vez adjudicadas, para negociar termos de referência com doadores, é precisamente a falta de pessoal com capacidade técnica e dedicação exclusiva a essas tarefas. Como se observa na figura 1, esse fator foi identificado por 60% das OSC de menor orçamento como um obstáculo que enfrentam “sempre” ou “quase sempre”, um número que diminui à medida que o tamanho da organização aumenta, até chegar a 33% entre as que têm os maiores orçamentos.

Vale notar que, para aumentar seu capital humano, muitas das OSC de orçamento menor apelam ao trabalho voluntário; uma de suas características distintivas, como se observa na Figura 2, é que esse segmento de organizações tende a contar com uma proporção maior de pessoal voluntário do que de pessoal contratado em tempo integral. Entre as OSC de orçamento mais baixo, a média é de três funcionários contratados em tempo integral e dez voluntários, o que equivale a 20% e 54% de seus recursos humanos vinculados, respectivamente. Essa estratégia representa uma grande vantagem em termos orçamentários, mas também supõe uma alta rotatividade de pes-

Figura 1. Frequência com que as OSC enfrentam o obstáculo da falta de pessoal especializado, de acordo com o orçamento anual. Sempre ou quase sempre As vezes Nunca ou quase nunca

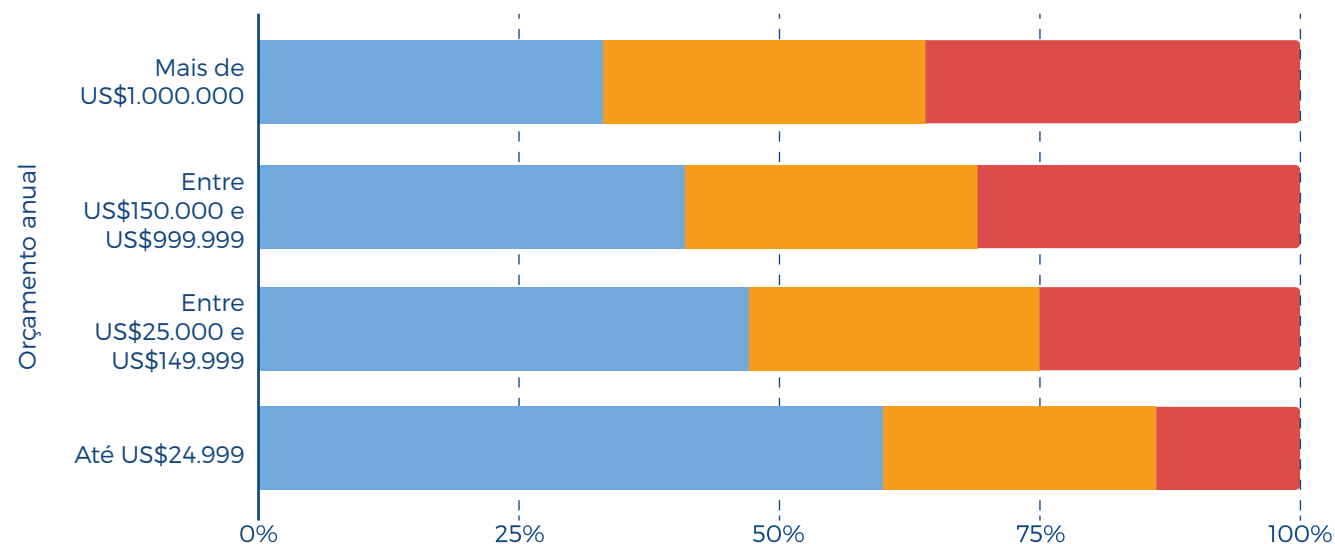
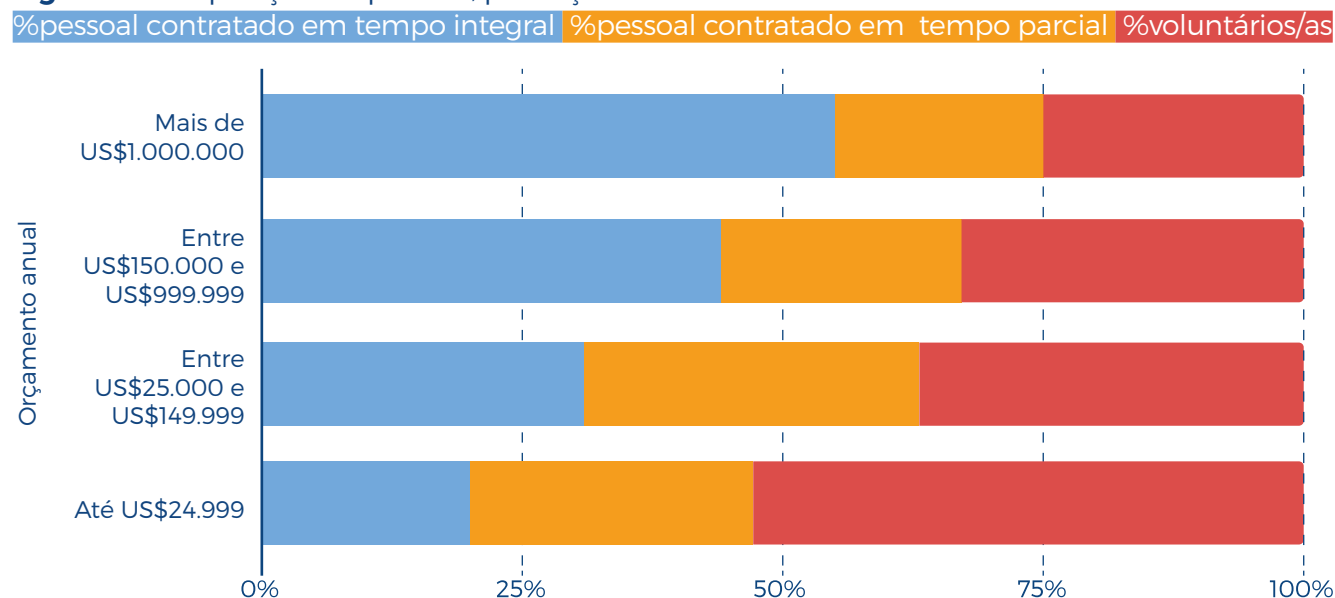


Figura 2. Composição do pessoal, por orçamento anual.



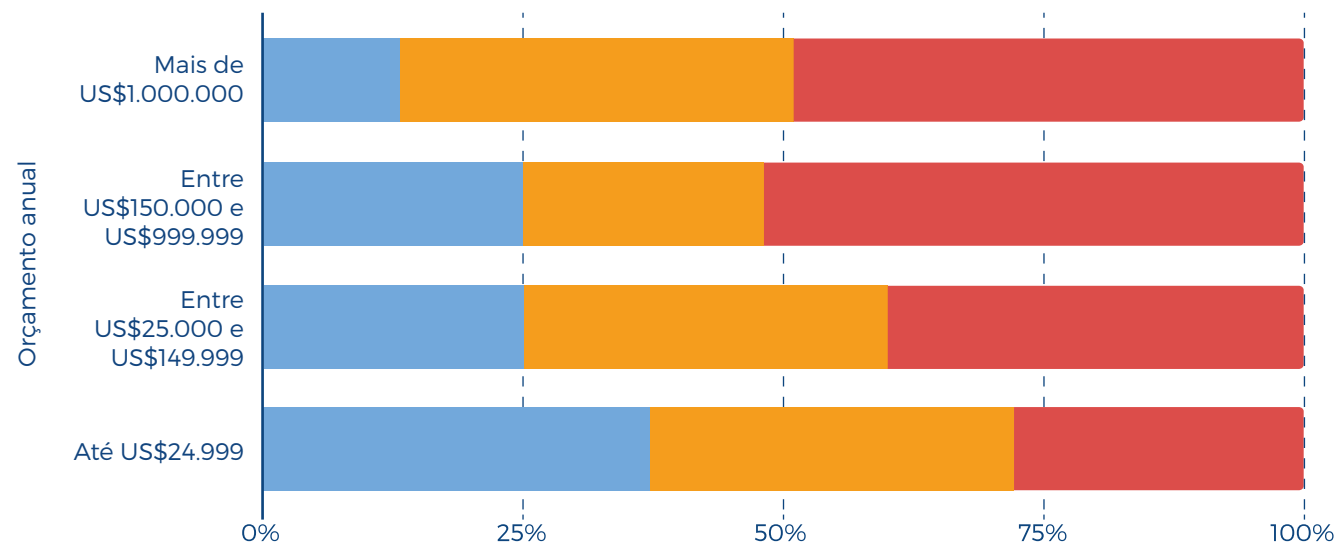
soal e a atribuição de tarefas importantes a pessoas com menor capacidade técnica e experiência e menos internalizadas na estratégia da organização.

As proporções são invertidas no caso de organizações com orçamentos maiores, que também recorrem ao trabalho voluntário e, na verdade, têm um número maior de voluntários, mas não dependem deles para garantir que as tarefas vitais para a organização sejam realizadas.

Uma das capacidades que as OSC precisam para acessar melhores oportunidades, mas com a qual muitas não contam, é a fluência em línguas estrangeiras, particularmente o inglês.

De fato, as convocatórias de muitos doadores internacionais presentes na região estão abertas a OSC de todo o Sul global, ou seja, não são exclusivas para OSC da América Latina. Por esse motivo, ou porque seu pessoal não está em condições de avaliar candidaturas apresentadas em espanhol, divulgam sua oferta em inglês e, muitas vezes, só recebem candidaturas nesse idioma. Essas oportunidades podem escapar à atenção das OSC com orçamentos menores, que frequentemente não têm pessoal bilíngue, ou gerar custos adicionais para elas na elaboração de propostas, particularmente na área de tradução.

Figura 3. Frequência com que as OSC enfrentam dificuldades linguísticas na busca, por orçamento anual. Sempre ou quase sempre As vezes Nunca ou quase nunca



Como se observa na figura 3, cerca de 40% das OSC de menor orçamento relataram encontrar (sempre ou quase sempre) barreiras idiomáticas na busca de oportunidades de financiamento, problema que as OSC de maior orçamento enfrentam em um grau significativamente menor. Presumivelmente, essas dificuldades são reproduzidas nas etapas seguintes do processo, às vezes resultando em mal-entendidos e incapacidade de responder adequadamente aos requerimentos dos doadores.

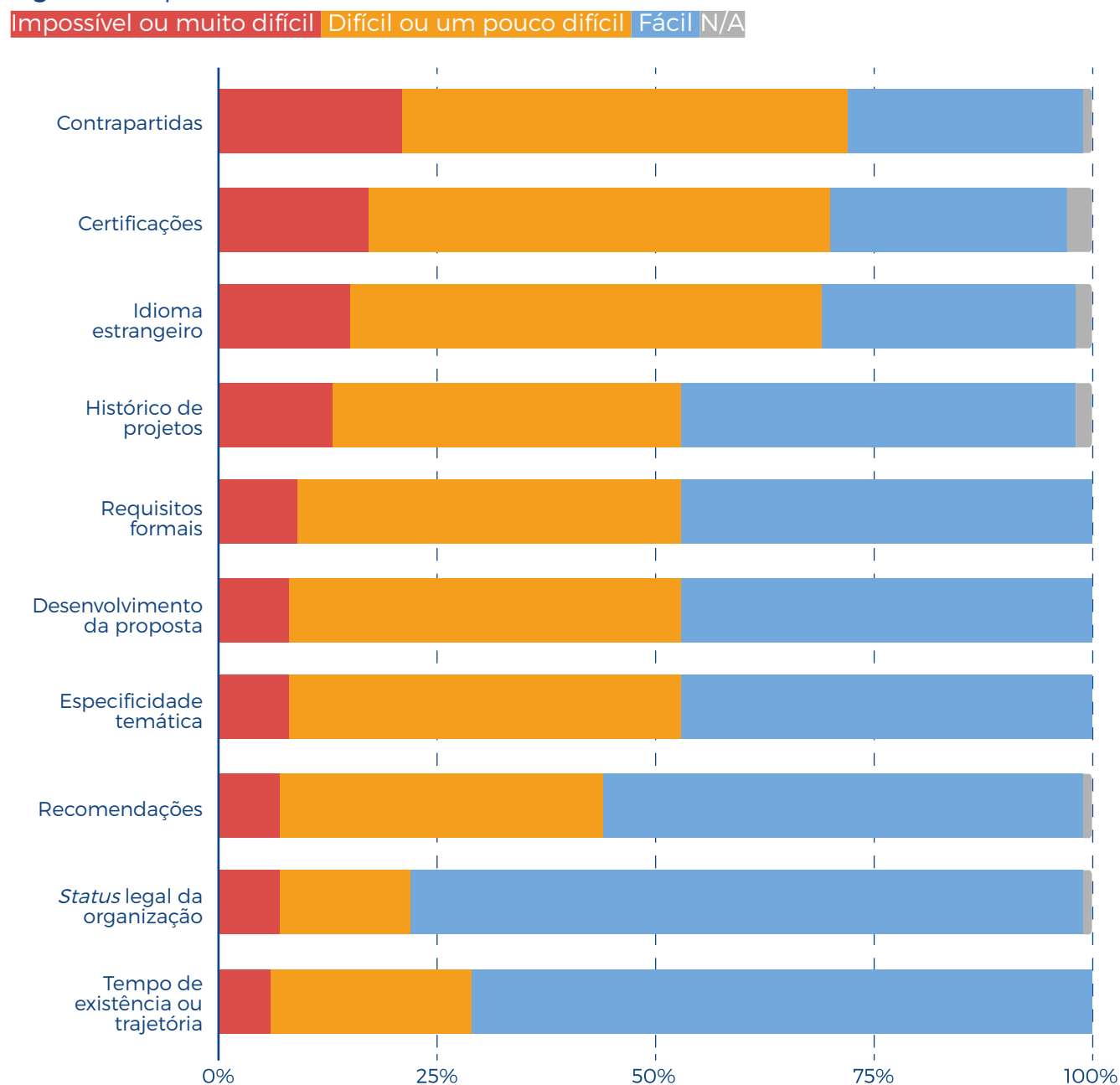
As OSC precisam de fluência em idiomas estrangeiros, principalmente inglês, para acessar melhores oportunidades de financiamento.

DIFICULDADE PARA CUMPRIR REQUISITOS

A maioria das OSC consultadas, incluindo muitas das de grande tamanho e larga trajetória, expressou dificuldades no cumprimento de alguns requisitos das convocatórias, em particular os de garantir a contrapartida, ter certificações de qualidade e comprovar o domínio de idiomas estrangeiros. Como se observa na figura 4, mais da metade também reconheceu algum grau de dificuldade em demonstrar um histórico de projetos concluídos, cumprir os requisitos formais (preencher formulários, utilizar formatos corretos e incorporar os anexos requeridos, entre outras coisas), desenvolver um projeto adaptado aos parâmetros estabelecidos (definir objetivos, atividades, resultados, orçamento, estrutura lógica etc.) e aderir aos temas específicos definidos pelos doadores.

Deve-se salientar, no entanto, que o peso relativo dessas dificuldades varia de acordo com o orçamento da organização. De fato, com exceção dos três requisitos que encabeçam nossa lista, todos os restantes foram classificados como fáceis de cumprir pela maioria das OSC de maiores recursos, com porcentagens que variam de 52% para requisitos formais e desenvolvimento de projetos a 63-69% para o histórico de projetos, especificidade temática e obtenção de re-

Figura 4. Requisitos das convocatórias, de acordo com a dificuldade das OSC em atendê-los.

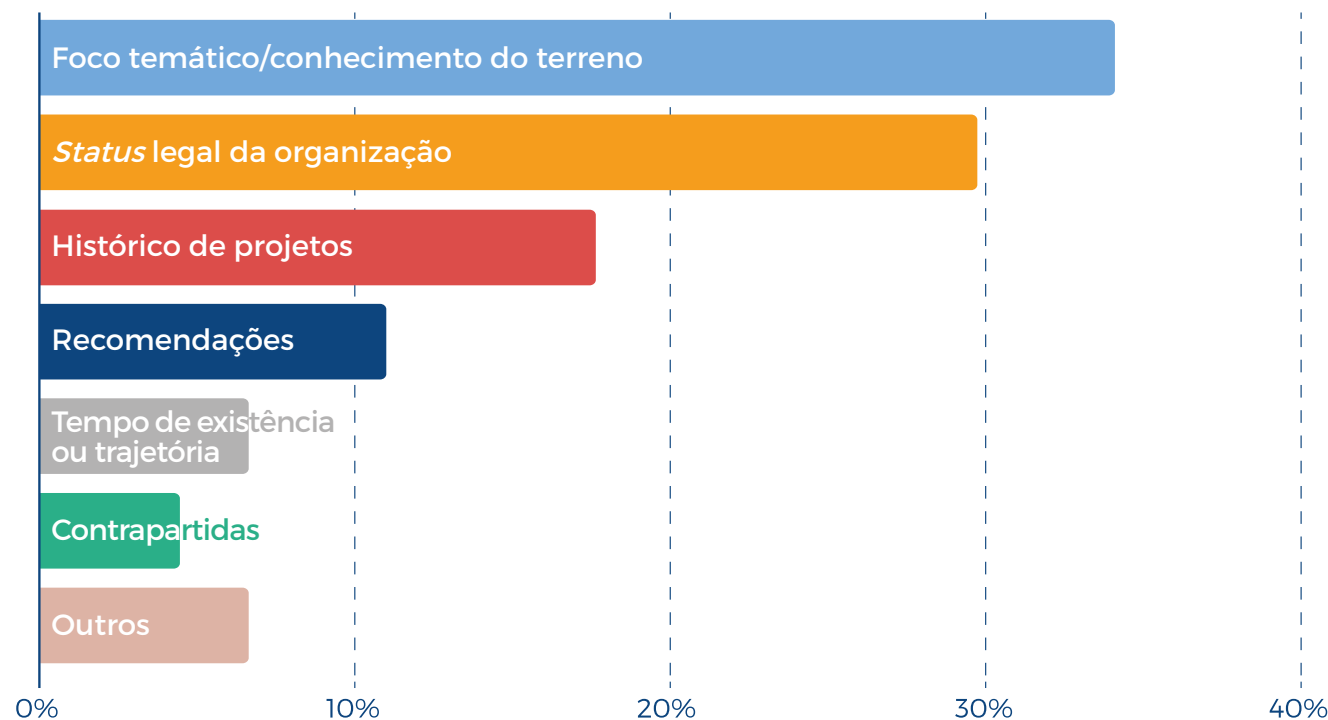


comendações, e praticamente 100% para personalidade jurídica e tempo de existência da organização.

Em contraste, os únicos requisitos que foram fáceis de atender para mais da metade das OSC de baixo orçamento pesquisadas foram a comprovação da personalidade jurídica e dos anos de existência da organização, o que se deve presumivelmente a um viés na amostra, composta 85% por organizações com reconhecimento legal. Por sua vez, o requisito que as OSC de pequeno tamanho pesquisadas identificaram como o mais difícil de atender, após os três primeiros, foi o de demonstrar um histórico de projetos executados: 62% consideraram essa exigência impossível ou difícil de atender, uma proporção que caiu para 54%, 40% e 35% para as OSC nas categorias orçamentárias seguintes.

A maioria das OSC pequenas considera que o requisito de comprovar um histórico de projetos executados é impossível ou difícil cumprir.

Figura 5. Requisitos priorizados pelos doadores.



Evidentemente, o que para as OSC de maiores recursos é um círculo virtuoso - tendo recebido recursos no passado, conseguem demonstrar um histórico de projetos concluídos que lhes permite acessar maiores recursos - é para as de menores recursos um círculo vicioso: uma vez que não tiveram grandes oportunidades de acesso a financiamento no passado, não conseguem demonstrar uma experiência significativa na gestão de projetos ou na obtenção de impactos, o que diminui suas chances de obter recursos no futuro.

É importante observar que os requisitos que as OSC acham mais difíceis de satisfazer não necessariamente são os que as entidades doadoras consultadas consideram mais importantes, ou aqueles aos quais dão maior peso em suas avaliações, listados na figura 5. Entretanto, cabe recordar que mais da metade dos doadores consultados são entidades nacionais ou locais na Colômbia, portanto não se deve assumir que essas descobertas sejam representativas do universo mais amplo.

Quando perguntados sobre a importância relativa dos requisitos, os doadores consultados priorizaram acima de tudo a especialização temática das OSC e seu conhecimento do campo de implementação do projeto. A importância que dão a esses elementos está em conflito com os efeitos de outras barreiras impostas pelos próprios doadores, tais como o domínio do inglês e a capacidade de gestão burocrática, o que poderia colocar muitas das OSC com maior presença e conhecimento do campo fora da corrida.

Em segundo lugar, os doadores consultados priorizaram a necessidade de que as OSC tivessem personalidade jurídica ou reconhecimento legal. Esse é um requisito problemático para grupos informais ou recém-formados, assim como para organizações que atuam em contextos em que existem fortes restrições à liberdade de associação. Todas as OSC consultadas que consideraram esse requisito como uma barreira são grupos de base e informais que em muitos casos não se registraram por causa dos custos envolvidos (dinheiro, tempo e esforços para navegar na burocracia). O fato de que esse requisito não foi identificado como um obstáculo inamovível pela maioria das OSC consultadas nesta pesquisa reflete basicamente um viés de amostra.

Vários doadores enfatizaram que esse requisito lhes permite garantir o cumprimento

das obrigações fiscais e administrativas impostas pela legislação de cada país, além de suas próprias políticas internas, e facilita o desembolso de recursos. Apenas um disse financiar de maneira direta grupos que não estão legalmente constituídos; vários afirmaram que, em compensação, tentam apoiar tais organizações indiretamente, através de parcerias com OSC legalmente constituídas que gerenciam a administração do projeto.

É importante salientar que, da perspectiva das OSC, as motivações dos doadores geralmente são opacas, o que muitas vezes resulta em suspeitas e mal-entendidos. Em particular, as OSC muitas vezes não têm claro o que realmente interessa aos doadores e o que é, em última análise, negociável. Por exemplo, muitas OSC percebem a necessidade de oferecer contrapartidas como uma barreira intransponível feita para concentrar o financiamento em algumas poucas organizações grandes e estabelecidas, embora esse requisito seja de pouca importância para a maioria dos doadores consultados. Além disso, os doadores indicaram que a barreira idiomática não é intencional e que estão tentando eliminá-la contratando pessoal falante de língua espanhola e/ou dedicado exclusivamente à América Latina e divulgando oportunidades em versões bilíngues.

“Com pequenas organizações somos bastante flexíveis. Tudo bem se não têm *status* legal ou registro, podem ter um patrocinador fiscal ou até mesmo, a partir de uma mudança que fizemos em 2019, não importa se eles não têm um patrocinador fiscal. [...] Apoiamos a formação de parcerias para que uma organização legalmente constituída cuide da parte financeira e de todo o acompanhamento legal e contábil do projeto.”

Representante de fundação privada estado-unidense

As OSC não têm clareza sobre quais requisitos são mais importantes para os doadores e o que é negociável.

INFORMAÇÕES E CONTATOS

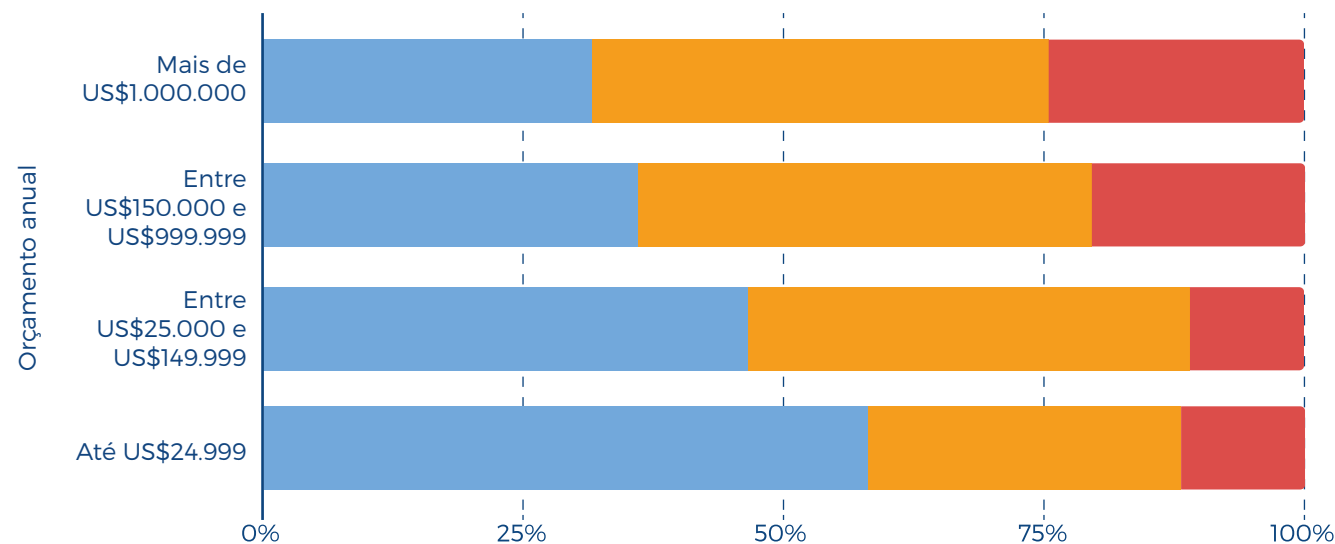
Conhecer os doadores e suas estratégias permite que as OSC se alinhem melhor com as oportunidades disponíveis e simplifica a preparação de propostas. No entanto, muitas OSC não dispõem de tais informações, bem como de contatos para se comunicar diretamente com os doadores.

Como seria de se esperar, a quantidade e a qualidade dos contatos tratados pelas OSC tendem a variar de acordo com seu orçamento: as maiores têm maior capacidade de fazer contato direto com os doadores, devido a fatores que vão desde a possibilidade de seus diretores compartilharem espaços acadêmicos, políticos ou de trabalho com atores-chave do universo de doadores, até sua localização nas mesmas áreas urbanas onde os doadores estão concentrados. Entre as OSC menores, ocorre exatamente o contrário: como se observa na figura 6, a frequência com que as OSC carecem de informações e contatos com doadores que contemplem suas temáticas de trabalho aumenta consistentemente à medida que o tamanho da organização diminui.

Como relatado em suas respostas, cerca da metade das OSC de maior orçamento consultadas sempre ou quase sempre recorrem a contatos para buscar oportunidades de financiamento, uma proporção que cai para 18% entre as OSC de menor orçamento. Mais da metade destas dizem recorrer a

Figura 6. Frequência com que as OSC experimentam falta de conhecimento ou falta de contato com os doadores, de acordo com o orçamento.

Sempre ou quase sempre As vezes Nunca ou quase nunca



contatos nunca ou quase nunca, em comparação com apenas 15% das maiores. Pode-se supor que entre elas estão OSC de base inseridas em comunidades locais e carentes do capital social que provém da proximidade de locais de poder e de tomada de decisões.

Além de ter valiosos contatos diretos entre doadores através de redes de trabalho compartilhadas, as OSC maiores também tendem a ter maior acesso a bancos de dados mais abrangentes e com melhores mecanismos de busca. Entretanto, nesse ponto as diferenças entre grandes e pequenas OSC são menos marcantes: 44% das OSC menores utilizam essas plataformas com

frequência, em comparação com porcentagens que oscilam entre 50% e 56% nas categorias orçamentárias seguintes.

Assim, a grande diferença entre OSC grandes e pequenas continua a residir nos contatos diretos com os doadores, de que boa parte das primeiras dispõe e boa parte das segundas carece. Portanto, a evidente subutilização das plataformas de busca não é um problema para as OSC maiores, que contam com bons canais de acesso alternativos, enquanto para as OSC menores, para as quais essas plataformas são a principal via de acesso a oportunidades de financiamento, é um problema.

CUSTOS

O processo de alocação de recursos envolve uma série de custos de transação, ou custos improdutos, em que incorrem tanto as organizações que buscam financiamento quanto aquelas que o oferecem. Da perspectiva das OSC, esses custos podem ser divididos em três grandes categorias: custos de pesquisa (informação), custos de negociação (contratação) e custos de conformidade e relatórios (monitoramento)⁴. Da perspectiva do doador, incluem-se os custos de preparação e disseminação das ofertas, os custos de seleção e contratação e os custos de monitoramento e avaliação.

Segundo algumas estimativas baseadas na monetização do número de horas de trabalho que essas tarefas consomem para todas as partes envolvidas, os custos globais podem aumentar a ponto de muitas subvenções acabarem custando mais do que valem, ou seja, acumulam custos que excedem os montantes distribuídos.

Entretanto, é possível que a estimativa de custos, quando o que está em jogo é o financiamento de iniciativas da sociedade civil destinadas a combater a exclusão, não seja necessariamente uma questão de simples aritmética. De fato, a existência de altos custos de transação poderia indicar que estão sendo gastos de forma improdutiva recursos que as OSC poderiam empregar em benefício dos grupos vulneráveis com os quais trabalham. Além disso, dado que são o elo mais fraco da cadeia, é sem dúvida desejável reduzir os custos em que incorrem as OSC, particularmente as menores, para as quais mesmo custos nominalmente baixos podem representar uma alta proporção dos recursos disponíveis.

Os custos globais do processo de alocação de recursos podem aumentar a ponto de muitas doações custarem mais do que valem.

Mas isso pode levar a um aumento, em vez de a uma diminuição, dos custos em que incorrem os doadores. Ao concentrar-se na redução de seus custos, os doadores poderiam inadvertidamente elevar algumas barreiras de acesso que as OSC já enfrentam. Em compensação, poderiam optar por diminuir tais barreiras e reduzir os custos enfrentados pelas OSC assumindo-os eles mesmos, ainda que isso resultasse em um aumento dos custos gerais dos ecossistemas.

CUSTOS DAS OSC

Os custos em que incorrem as OSC podem ser estimados somando-se as horas médias de trabalho que elas declaram investir em cada etapa do processo e atribuindo-lhes um valor monetário vinculado ao salário médio por hora do pessoal do setor.

De acordo com as informações coletadas através da pesquisa, as OSC de menor orçamento frequentemente não obtêm financiamento: o investimento feito na busca e preparação de solicitações em tais casos tem um retorno nulo. Em geral, as OSC consultadas informaram ter apresentado uma média de seis propostas para obter um subsídio.

Do total de OSC pesquisadas, 9%, na maioria pequenas, relataram não apresentar propostas em resposta a convocatórias, 14%

relataram apresentar uma ou duas propostas por ano, 16% relataram apresentar entre três e quatro e 19%, entre cinco e sete. Em outras palavras, apenas cerca da metade atingiu o limiar acima do qual o financiamento se torna provável. Além disso, cerca de um quarto das OSC relataram apresentar entre 8 e 15 propostas por ano e quase 15% relataram apresentar até 50; algumas poucas OSC relataram apresentar mais do que isso.

De acordo com os dados obtidos, tanto a quantidade de propostas apresentadas quanto a taxa de sucesso - ou seja, a proporção entre propostas apresentadas e propostas financiadas - estão diretamente correlacionadas com o tamanho das OSC, medido pela magnitude de seu orçamento. Para numerosas organizações pequenas que raramente apresentam propostas, a taxa de sucesso é extremamente baixa, enquanto para organizações maiores que se candidatam a numerosas oportunidades, pode chegar a números próximos de 40%.

A tabela 1 mostra, para as OSC que responderam à enquete classificadas pela magnitude de seu orçamento, o número de horas de trabalho dedicadas em cada fase: busca de oportunidades, preparação de propostas e entrega de documentação e negociação dos termos finais de implementação dos projetos selecionados.

A taxa de sucesso para muitas OSC pequenas que raramente apresentam propostas de financiamento é extremamente baixa.

Por exemplo, uma pequena organização gasta em média cerca de 6 horas identificando oportunidades de financiamento, 18 horas preparando suas propostas e, se selecionada, 7 horas negociando os termos finais de implementação; o processo completo leva cerca de 31 horas de trabalho (ou 24 horas, se a proposta não for selecionada). No outro extremo, uma grande organização gasta em média 61 horas de trabalho por proposta (ou cerca de 42 para propostas que não atingem o estágio de negociação dos termos de referência).

Orçamento anual	Horas dedicadas		
	À busca (em média)	À preparação da proposta (em média)	À negociação de condições (em média)
Até US\$24.999	6	18	7
Entre US\$25.000 e US\$149.999	7	25	13
Entre US\$150.000 e US\$999.999	6	30	15
Mais de US\$1.000.000	7	35	19

Tabela 1. Número de horas de trabalho dedicadas a cada etapa do processo por OSC em diferentes faixas orçamentárias.

A monetização dessas horas de trabalho dependerá do salário médio para cada segmento do setor e para cada país, que pode variar de US\$ 5 a US\$ 20 por hora. Ainda devem ser acrescentados custos adicionais para assinaturas de plataformas de busca, tradução, impressão de documentos, correio e internet, bem como custos indiretos ligados à obtenção e manutenção da personalidade jurídica e abertura e manutenção de contas bancárias.

Essa estimativa não considera os custos de relatórios, que ocorrem após a adjudicação dos projetos, nem os custos de oportunidade difíceis de quantificar - ou seja, o fato de que o tempo e os recursos gastos para se candidatar a uma convocatória são tempo e recursos não gastos em outras atividades. Mesmo assim, os custos em que incorrem as OSC são substanciais - e ainda maiores considerando-se que a maioria das OSC precisa preparar e apresentar várias propostas até que uma seja financiada. Além disso, devido ao fenômeno conhecido como “projetização de ajuda”, é possível que, mesmo obtendo financiamento para uma proposta, as OSC não consigam recuperar com tal financiamento todo o investimento realizado para obtê-lo.

É possível que, mesmo obtendo financiamento para uma proposta, as OSC não consigam recuperar o investimento feito para obtê-lo.

CUSTOS DOS DOADORES

Os doadores também enfrentam custos em cada etapa do processo de adjudicação de fundos, desde a elaboração dos termos de referência até a negociação das propostas aprovadas - mais o subsequente trabalho de monitoramento e avaliação, que não discutimos aqui. Tudo isso representa custos mensuráveis em termos de tempo de pessoal. Eles variam muito entre convocatórias abertas e fechadas, o que influencia a quantidade e a qualidade das propostas recebidas.

Os recursos investidos na primeira fase do processo, que consiste na elaboração dos termos e condições da convocatória e na divulgação da oportunidade, variam de acordo com o tipo de doador. Segundo os

dados coletados através da enquete e corroborados por entrevistas em profundidade, as entidades públicas tendem a gastar mais tempo do que as privadas para estabelecer os termos de referência, pois têm que seguir processos administrativos relativamente rígidos e passar por sucessivos processos de revisão. Várias entidades privadas, por outro lado, afirmaram que as condições de suas convocatórias tendem a não variar muito, pois se baseiam em critérios pré-definidos, alinhados com seus objetivos organizacionais de longo prazo. A maioria delas estimou um compromisso de tempo de até 16 horas para essa tarefa, enquanto a maioria das entidades públicas estimou um compromisso de tempo de até 40 horas, e em alguns casos significativamente mais.

Uma vez definidos os termos e condições, os doadores fazem convocatórias que divulgam principalmente através de meios digitais, às vezes segmentados por critérios temáticos ou geográficos. Das 26 entidades doadoras consultadas, 16 relataram recorrer com maior frequência a convocatórias abertas, enquanto 10 relataram utilizar mais amiúde convocatórias fechadas, ou seja, dirigidas a um subconjunto de OSC pré-selecionadas. Isso tem implicações na utilização dos fundos alocados, pois enquanto a maior parte dos fundos distribuídos através de convocatórias abertas se destina à im-

plementação de projetos, aqueles distribuídos através de convocatórias fechadas parecem ter uma composição mais equilibrada, já que contemplam com maior frequência uma colaboração para o fortalecimento institucional das OSC receptoras.

As entidades públicas consultadas tenderam a declarar um investimento de tempo substancialmente maior do que as privadas na fase de divulgação, e explicaram que isso se deve à necessidade de utilizar todos os canais disponíveis para chegar a todas as OSC incluídas nos registros oficiais. A esmagadora maioria dos doadores públicos e privados consultados considerou que seus canais de divulgação geralmente alcançam seu público-alvo.

A fase mais trabalhosa do processo é a revisão e seleção das propostas recebidas. Entre os doadores consultados, os públicos disseram receber, em média, mais de 800 propostas em cada convocatória, um número muito superior ao declarado pelos privados (menos de 200). Entretanto, mais da metade dos doadores privados disseram dedicar mais de 160 horas (ou 20 jornadas de trabalho) à revisão de propostas recebidas em uma convocatória padrão, enquanto a maioria dos doadores públicos relatou dedicar consideravelmente menos tempo, com grandes variações em suas estimativas.

Em suma, enquanto os doadores públicos consultados tendem a dedicar comparativamente mais tempo à construção dos termos de referência e à divulgação das oportunidades, os privados tendem a investir mais tempo na avaliação das candidaturas recebidas.

“Recebemos entre 500 e 800 candidaturas. Utilizamos uma plataforma digital e cada aplicação tem cerca de duas páginas, mas ainda assim leva tempo. [...] O processo de revisão envolve três pessoas da equipe, uma para cada programa.”

Representante de uma fundação privada estado-unidense

A maioria dos doadores entrevistados declarou que as equipes de trabalho que avaliam as candidaturas são compostas por três ou quatro pessoas, cada uma das quais deve, portanto, revisar, em média, entre 45 e 60 solicitações, no caso dos doadores privados, e entre 200 e 280, no caso dos doadores públicos.

Uma vez terminado o trabalho de revisão, os doadores voltam a investir uma quantidade considerável de tempo na seleção das propostas a serem financiadas, e novamente parece que são os doadores privados que dedicam mais tempo a essa tarefa: alguns doadores públicos afirmam dedicar apenas algumas horas ou até uma ou duas jornadas completas de trabalho, enquanto os outros dedicam mais de 20 jornadas de oito horas. Entre os doadores privados consultados, por outro lado, nenhum disse investir nesse trabalho menos de duas jornadas laborais, e cerca da metade afirma que investe mais de 20. Pode-se assumir que essas diferenças estão ligadas às características dos termos de referência de suas respectivas convocatórias, que entre os doadores públicos tendem a ser mais extensos e a conter especificações mais formais, enquanto entre os doadores privados tendem a ser menos rígidos e mais receptivos a candidaturas mais diversas.

Nessas etapas, os custos dependem da quantidade e qualidade das propostas recebidas, muitas das quais não estão bem alinhadas com os objetivos das convocatórias. Daí a adoção de estratégias para reduzir sua quantidade, melhorar sua qualidade e agilizar sua revisão: uso de convocatórias fechadas, divulgação através de canais es-

Os custos dos doadores na alocação de recursos dependem da quantidade e qualidade das propostas recebidas.

pecializados que não sejam de massa, padronização e simplificação de formulários e introdução de perguntas-chave para identificar rapidamente os projetos mais de acordo com os objetivos da convocatória.

Segundo os dados coletados nesta pesquisa, as convocatórias abertas recebem em média mais de 800 propostas, enquanto as fechadas, dirigidas a subgrupos específicos ou pré-selecionados de organizações, geralmente recebem cerca de dez. Evidentemente, a proporção de propostas que não recebem financiamento é substancialmente maior no caso de convocatórias abertas: de acordo com os doadores consultados, em cada convocatória aberta são financiadas cerca de 15 propostas, o equivalente a cerca de 2% das propostas apresentadas, enquanto em convocatórias fechadas são financiadas cerca de oito, ou seja, 80% das propostas recebidas.

Cabe salientar que, embora no caso das convocatórias fechadas o investimento de tempo nas etapas de revisão e seleção seja substancialmente menor, o investimento necessário na etapa inicial é significativamente maior, uma vez que o doador deve sondar o terreno para identificar organizações que sejam candidatas a receber financiamento e chegar a elas com sua convocatória.

“Para a seleção, entrevistamos várias organizações, aprendemos com os parceiros de nossa rede, viajamos a países para nos encontrarmos com eles, fazemos chamadas telefônicas ou chamadas de vídeo. No final, leva um longo tempo para identificar dez organizações que serão financiadas.”

Representante de uma fundação privada internacional

Todas as entidades privadas consultadas informaram que fazem entre uma e três convocatórias por ano. O fato de que as mesmas (poucas) pessoas encarregadas da avaliação e seleção dos pedidos de financiamento sejam também responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos projetos financiados as incentiva a distribuir todo o financiamento na menor quantidade de instâncias possível. Além disso, para reduzir o risco de selecionar propostas que não estejam alinhadas com seus objetivos estratégicos, preferem oferecer quantidades elevadas a menos organizações ou concentrar seus esforços em algumas redes específicas.

Os doadores públicos consultados, por outro lado, apresentaram um quadro mais diversificado: cerca de um terço disse abrir entre uma e três convocatórias por ano, enquanto vários disseram que fazem até 10, até 50, ou até mais.

A preferência prática pelo desembolso de poucas doações de volumes consideráveis está em conflito com a necessidade de apoiar as OSC pequenas, novas e de base que estão fazendo um trabalho importante, mas que muitas vezes não se qualificam para o financiamento.

“Financiar uma organização pequena tem um impacto maior. US\$ 50.000 para uma organização grande poderia parecer muito pouco dinheiro para um projeto, mas quando chega às mãos certas [...] podem-se fazer coisas importantes.”

Representante de uma entidade doadora latino-americana sem fins lucrativos

Para resolver esse conflito, alguns doadores recorrem à intermediação de organizações maiores e mais consolidadas que se encarregarão de canalizar os recursos e facilitar os processos de organizações receptoras menores. Normalmente, as OSC intermediárias retêm uma porcentagem dos fundos que administram para cobrir despesas operacionais, o que pode resultar em um aumento não insignificante dos custos de transação; de acordo com alguns doadores consultados, no entanto, algumas organizações intermediárias fariam esse trabalho de forma voluntária, conforme relatado por participantes de nossos grupos focais.

Os doadores que adotam essa solução enfatizam que, além de servir para canalizar fundos para pequenas OSC e gerar impacto local, essa prática promove a formação de alianças e redes de apoio entre diversas OSC. Cabe mencionar, entretanto, que o uso de intermediários em um papel puramente administrativo também pode ser problemático: se os intermediários se tornam burocratas que priorizam a prestação de contas ao doador em detrimento da facilitação do trabalho dos grupos de base apoiados, podem se desenvolver relações de poder que acabem prejudicando estes últimos.

“Financiamos grandes organizações com capacidade comprovada para administrar subsídios a organizações menores, administrativamente fracas e que necessitam de apoio.”

Representante de uma agência de cooperação bilateral europeia

“O papel da organização de apoio local é bastante administrativo; consiste em receber os recursos e transferi-los quando a organização [favorecida] tem pouca capacidade de gestão financeira.”

Representante de uma entidade doadora latino-americana sem fins lucrativos

Com base nos dados coletados, estimamos que uma convocatória que recebe umas 150 propostas, das quais cerca de 10 são selecionadas para financiamento, requer, em média, um investimento total de 400 horas de tempo do pessoal das entidades doadoras. A monetização dessas horas de trabalho dependerá muito do tipo e da localização do doador, mas mesmo uma estimativa conservadora, baseada no salário médio de um funcionário de tempo integral com contrato de trabalho regularizado em um país da região com custo de vida moderado, chega a valores de vários milhares de dólares por convocatória.

INEFICIÊNCIAS SISTÊMICAS?

O custo total de uma determinada convocatória para o ecossistema de financiamento equivale à soma dos custos incorridos pelo doador e por todas as OSC envolvidas. Essa é uma estimativa conservadora, porque considera apenas os custos do tempo de trabalho investido, sem levar em conta outros custos diretos e indiretos, e porque apenas leva em conta os custos das OSC que apresentaram suas candidaturas completas.

De fato, não sabemos quantas localizaram a oferta, analisaram os termos e condições, discutiram a oportunidade com outros colegas e finalmente decidiram não se candidatar ou começaram a preparar suas candidaturas, mas as deixaram inacabadas. É possível que, para cada organização que se candidatou, houvesse várias outras que investiram recursos na convocatória, mas não apresentaram suas propostas. Também não são computadas as horas investidas pelas OSC donatárias nos relatórios aos doadores, nem as horas investidas por estes na avaliação dos relatórios recebidos, já que focamos apenas na etapa de alocação de recursos.

Assim, no caso da convocatória padrão descrita anteriormente, o investimento feito pelas 150 OSC que apresentaram propostas teria que ser adicionado ao custo estimado para o doador. O valor desse investimento

dependerá do tamanho das OSC envolvidas; sabemos que as maiores investem muito mais no processo do que as menores. A composição do grupo de candidatos, por sua vez, dependerá em grande medida da magnitude do subsídio em jogo na convocatória: quando os montantes são muito pequenos, não justificam o esforço das organizações maiores. Assim, em função dessas variáveis, encontraremos algumas convocatórias que geram custos globais de cerca de vários milhares de dólares e outras para as quais os custos chegam a várias dezenas de milhares. Também encontraremos algumas convocatórias cujo custo é uma pequena fração do montante distribuído, e outras cujos custos se equiparam ou até mesmo superam o montante do financiamento oferecido.

A fim de estimar com maior precisão os custos que pesam sobre o ecossistema de financiamento, seria desejável que mais pesquisas encarassem a tarefa de elaborar uma tipologia de convocatórias para então estimar os custos globais gerados por cada convocatória “típica”. Esse cálculo deve ser feito com dados reais de um doador em relação ao montante oferecido e à quantidade e perfil das OSC candidatas e das OSC selecionadas. Os custos do doador serão monetizados com base nas estimativas do próprio doador quanto ao número de ho-

ras de trabalho gastas e nível salarial de seu pessoal, enquanto para as OSC participantes os custos serão monetizados com base nos dados que já dispomos sobre tempo investido e custos de pessoal das OSC em diferentes faixas orçamentárias. A comparação entre esses casos “típicos” permitirá uma avaliação de seus relativos pontos fortes e fracos em matéria de equidade e eficiência. Além disso, se for possível estimar a frequência com que essas situações típicas ocorrem na América Latina, poderão ser tiradas conclusões a respeito do equilíbrio ou desequilíbrio geral do ecossistema de financiamento.

Para estimar com maior precisão os custos que pesam sobre o ecossistema de financiamento, fica a tarefa de elaborar uma tipologia de convocatórias e calcular os custos globais de cada convocatória “típica”.

CONCLUSÕES

Esta pesquisa corrobora mais uma vez a realidade de uma situação muito preocupante para a maioria das OSC da região: a busca de recursos é uma atividade cara em termos de recursos humanos e, paradoxalmente, as organizações que mais necessitam de financiamento são as que estão nas piores condições para fazer o investimento necessário. O que para algumas é um círculo virtuoso - recursos que atraem mais recursos - para a maioria é um círculo vicioso em espiral descendente: sem os recursos mínimos necessários para encarar a busca de recursos, sobrevivem a duras penas.

Os dados coletados através de enquete e entrevistas em profundidade mostram que as barreiras que se interpõem entre as OSC e os recursos de que necessitam para potencializar seu impacto e assegurar sua sustentabilidade variam fortemente de acordo com o tamanho da organização, medido por seu orçamento anual.

Em termos gerais, a primeira barreira identificada pelas OSC consultadas é a falta de pessoal contratado, capacitado e especializado.

O abismo que separa, nesse ponto, as organizações grandes das pequenas - muitas das quais se sustentam com força de trabalho voluntário e não têm qualquer apoio profissional - é visto nas enormes diferenças de tempo de trabalho que dedicam à identificação de oportunidades, à preparação de propostas, à negociação de termos e condições e ao cumprimento dos requisitos para completar suas candidaturas.

De fato, as pequenas organizações, descrição dentro da qual cabe a maioria das organizações sociais locais enraizadas nos territórios, frequentemente não contam com pessoal contratado com conhecimento adequado do universo de doadores, visão estratégica em matéria de dotação de recursos e disponibilidade de tempo para dedicar a essas tarefas. Em conexão com essa falta, esse subconjunto de OSC identificou com grande frequência a limitação idiomática (e especificamente o domínio insuficiente do inglês) como uma barreira. As OSC maiores enfrentam esse obstáculo em uma proporção muito menor, já que podem contratar pessoal com as competências linguísticas necessárias.

A segunda grande barreira identificada pelas OSC consultadas é a dificuldade em

cumprir os requisitos das convocatórias. Em termos gerais, essa dificuldade decorre da grande heterogeneidade dos procedimentos, requisitos e formatos utilizados pelos doadores, que obrigam as OSC candidatas a preencher formulários e reunir documentação específica para cada convocatória.

Alguns requisitos foram identificados como particularmente difíceis de cumprir pela maioria das OSC incluídas no estudo, independentemente de seu tamanho: os de fornecer uma contribuição de contrapartida, apresentar certificações de qualidade e comprovar o domínio de idiomas estrangeiros. Mais da metade das OSC consultadas, e uma proporção muito maior das pequenas, também reconheceu dificuldades para demonstrar um histórico de projetos concluídos, cumprir requisitos formais, desenvolver o projeto e ater-se às áreas temáticas para as quais o financiamento é destinado.

Vale ressaltar que existe um requisito cuja dificuldade de cumprimento é claramente subestimada devido ao viés de nossa amostra, mas que tem efeitos diretamente excludentes sobre os grupos informais, recentemente constituídos ou que trabalham em contextos em que a liberdade de associação é fortemente restringida: a comprovação da personalidade jurídica e um determinado número de anos de existência formal da organização.

Uma descoberta interessante nesse ponto é que, devido à falta de conhecimento ou comunicação, há uma certa desconexão entre os requisitos que os doadores afirmam priorizar e aqueles que as OSC se esforçam particularmente para cumprir, apesar das dificuldades que enfrentam, porque supõem que eles devem ser fundamentais para os doadores.

A terceira grande barreira identificada é o acesso limitado às informações sobre as oportunidades existentes e a disponibilidade - ainda mais limitada - de contatos diretos de doadores. Embora não haja grandes disparidades no uso de plataformas de busca, o déficit de informação em relação às prioridades dos doadores, resultante da disponibilidade díspar de contatos e canais de comunicação direta com eles, está fortemente correlacionado com o tamanho das organizações.

De fato, cerca de metade das grandes OSC, em comparação com 18% das pequenas, disse recorrer com frequência a seus contatos para localizar oportunidades de financiamento. Por outro lado, mais da metade das pequenas OSC relatou nunca ou quase nunca recorrer a contatos, em comparação com apenas 15% das maiores.

Evidentemente, o fato de que a busca de recursos envolve custos com que algumas organizações são incapazes de arcar é a

principal barreira no acesso aos recursos. Mas é importante ter em mente que as OSC não são as únicas que enfrentam custos no processo de alocação de recursos.

Em cada uma de suas etapas, o processo de alocação de recursos para a sociedade civil supõe uma série de custos improdutivos que recaem tanto sobre quem busca financiamento como sobre quem o oferece. Todos esses custos podem ser estimados mediante a monetização da quantidade de horas de trabalho que as tarefas necessárias em cada etapa exigem das partes envolvidas, com base no salário médio por país, setor e segmento de organizações.

Segundo os dados de nossa pesquisa, o tempo dedicado pelas OSC na busca e con-

Os custos enfrentados pelos doadores no processo de concessão de recursos tendem a variar de acordo com a natureza pública ou privada do doador e com o tipo de convocatória (aberta ou fechada).

secução de oportunidades, assim como sua taxa de sucesso, está diretamente correlacionado com seu tamanho. As OSC menores tendem a apresentar poucas propostas e muitas vezes não recebem nenhum financiamento: no extremo, seu investimento tem retorno nulo. As OSC maiores, por outro lado, tendem a se candidatar a uma grande quantidade de oportunidades, e sua taxa de sucesso aumenta com seu orçamento, chegando a até 40% para a amostra analisada.

Por sua parte, a magnitude considerável dos custos enfrentados pelos doadores em cada etapa do processo de adjudicação de recursos tende a variar de acordo com a natureza pública ou privada do doador e o tipo de convocatória (aberta ou fechada). Os primeiros declararam uma dedicação de tempo substancialmente maior que os segundos à preparação dos termos de referência das convocatórias; além disso, por razões que vincularam à necessidade de garantir equidade de acesso chegando a todas as OSC incluídas em registros oficiais, também reportaram um investimento maior na etapa de divulgação. Possivelmente pelo mesmo motivo, os doadores públicos mostraram maior inclinação que os privados às convocatórias abertas.

Por sua vez, o uso de convocatórias abertas ou fechadas tem consequências em rela-

ção ao destino dos recursos: enquanto a maior parte dos recursos distribuídos mediante convocatórias abertas se destina à implementação de projetos, os distribuídos mediante convocatórias fechadas - ou seja, dirigidas a um conjunto de OSC pré-selecionadas - tendem a conter mais frequentemente componentes aplicáveis ao fortalecimento institucional e à sustentabilidade das entidades receptoras.

Além disso, o tipo de convocatória tem consequências em termos de quantidade de propostas recebidas e, portanto, de concorrência entre as OSC participantes, que é obviamente muito maior no caso de convocatórias abertas. No entanto, os doadores privados tenderam a relatar uma dedicação de tempo muito maior ao trabalho de revisão, avaliação e seleção de propostas.

A magnitude do investimento necessário para cada convocatória explica a preferência prática de muitos doadores por distribuir grandes quantidades em poucas convocatórias por ano. Essa opção pode entrar em conflito com a importância declarada de apoiar as OSC pequenas, novas e de base.

A soma dos custos incorridos pelo doador e por todas as OSC envolvidas, medidos a partir da monetização das horas de trabalho investidas por todos eles no processo, nos forneceria uma estimativa conservadora do

custo total de uma determinada convocatória para o ecossistema de financiamento. Ficaria de fora uma certa quantidade de custos adicionais diretos e indiretos, bem como os custos incorridos por um número indeterminado de OSC que desistiram de apresentar suas propostas e - uma vez que nosso foco está na etapa de alocação de recursos - também os custos associados a tarefas posteriores de relatórios, monitoramento e avaliação.

Os dados coletados nesta pesquisa não nos permitem fazer uma estimativa de custos propriamente dita, devido, entre outras coisas, à falta de informações confiáveis sobre custos laborais; no entanto, eles fornecem uma primeira aproximação das magnitudes do tempo de trabalho investidas pelas diversas partes envolvidas em cada fase do processo. O acercamento a alguns casos reais, apresentados de forma anedótica por alguns entrevistados, nos permite entrever uma grande variedade de situações: desde convocatórias relativamente baratas em relação à magnitude dos montantes distribuídos até convocatórias que custam muito mais do que valem.

Mesmo assim, devemos nos perguntar se a eficiência é o único valor em jogo ou se outros elementos precisam ser calibrados. Quando o que está em jogo é o financiamento de grupos de base que representam

setores excluídos ou vulneráveis, os cálculos não necessariamente são uma questão meramente aritmética.

A existência de altos custos de transação poderia efetivamente estar alertando para um enorme gasto improdutivo de recursos que as OSC poderiam aplicar para o cumprimento de sua missão substantiva. Como são o elo mais fraco da cadeia, seria sem dúvida desejável reduzir os custos em que incorrem as OSC, e em particular as menores, para as quais mesmo custos nominalmente baixos podem representar uma alta proporção dos recursos disponíveis.

Mas é importante entender que isso pode levar a um aumento, em vez de a uma diminuição, dos custos em que incorrem os doadores. Ao concentrar-se exclusivamente na redução de seus custos, os doadores poderiam inadvertidamente elevar algumas barreiras de acesso que as OSC já enfrentam. Ou, pelo contrário, poderiam optar por baixar tais barreiras e diminuir os custos enfrentados pelas OSC assumindo-os eles próprios, mesmo que isso possa resultar em um aumento dos custos globais do ecossistema. Eles deveriam se perguntar, então, se todos os seus custos são improdutivos e, portanto, deveriam tentar minimizá-los, ou se são também investimentos em equidade e inclusão, os quais não deveriam ser sacrificados em nome da redução de custos.

RECOMENDAÇÕES

Esta pesquisa procura abrir um debate orientado à busca de novas formas de distribuição de recursos que reduzam as barreiras de acesso enfrentadas pela maioria das OSC da região e, em particular, pelos grupos informais, pequenos e emergentes ou dedicados à defesa do espaço cívico e à promoção dos direitos humanos das populações marginalizadas e dos grupos vulneráveis.

Para responder às necessidades urgentes da sociedade civil, a distribuição de recursos deve se tornar mais eficiente, mais equitativa e melhor adaptada ao seu contexto. Isso liberaria recursos para geração de impacto, redirecionaria fundos para aqueles grupos pequenos, locais e de base que estão fazendo um bom trabalho com comunidades vulneráveis, e transferiria parte do fardo para o doador, que deveria refinar sua oferta com base em uma análise situada

nas necessidades das comunidades e das organizações que trabalham com elas.

Com esses objetivos em mente, oferecemos as seguintes recomendações às entidades doadoras da região, em alinhamento com as medidas da recente [Recomendação do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE sobre o Empoderamento da Sociedade Civil na Cooperação para o Desenvolvimento e Assistência Humanitária](#)⁵.



1. Buscar alternativas de democratização

O processo de alocação de fundos deve ser democratizado em suas distintas etapas, desde o fornecimento de informações sobre as oportunidades disponíveis e o estabelecimento de mecanismos e cronogramas mais realistas na perspectiva de OSC menores, informais e com menos recursos, até a concepção participativa de programas mais alinhados com as prioridades dos grupos e comunidades-alvo e a implementação de processos participativos de seleção de beneficiários e distribuição de fundos (*participatory grantmaking*). Para isso, é importante investir em espaços inclusivos para cultivar relações e canais de diálogo direto com as OSC, e em particular com os grupos de base e situados em áreas mais remotas, que são atualmente os menos conectados.

Algumas alternativas participativas podem resultar no aumento dos custos, que devem ser suportados pelos doadores e entendidos como um investimento em impacto e relevância.

Algumas lições sobre como criar espaços de diálogo e cocriar soluções com grupos de base podem ser extraídas da campanha “Revolução Solidária para o Ativismo”.



2. Fomentar a aprendizagem

Uma aposta no futuro é também uma aposta na aprendizagem. Para as OSC, particularmente as menores, responder a uma convocatória deve deixar de ser uma perda de tempo, convertendo-se em uma oportunidade de aprendizado. Para que isso aconteça, os doadores devem fornecer, no mínimo, *feedback* e, de preferência, também treinamento para melhorar as competências de arrecadação e gestão de fundos das OSC participantes no processo. Também as grandes OSC atualmente canalizando fundos para OSC menores deveriam enfatizar a capacitação, de modo que eventualmente elas acabem se tornando dispensáveis, na medida em que, fortalecidas, as OSC menores podem ficar de pé por conta própria.

Embora o fornecimento de *feedback* e treinamento envolva custos, pode ser um excelente investimento, particularmente se for feito de forma consistente por toda a

comunidade doadora, assumir a forma de processos escaláveis e materiais reutilizáveis por um número potencialmente infinito de OSC e eventualmente resultar em um aumento na qualidade das propostas que os doadores recebem e devem avaliar.



3. Responder de forma flexível

O monitoramento dos processos de alocação de recursos deve incluir uma análise dos custos de transação e a composição do grupo de candidatos. A partir das bases de dados de suas convocatórias, os doadores deveriam mapear a participação e identificar lacunas na cobertura, canais de acesso e dificuldades experienciadas. Os aprendizados resultantes dessa análise devem ser aplicados ao projeto de soluções flexíveis e criativas para remediar as barreiras de acesso.

Dependendo do contexto, pode-se experimentar processos de seleção por etapas com um nível crescente de requisitos, com acompanhamento e *feedback* às OSC candidatas; recuperar em convocatórias futuras propostas elegíveis apresentadas em convocatórias anteriores; aceitar candidaturas em formatos já utilizados em convocatórias anteriores, para evitar que as OSC tenham o trabalho de reescrever do zero propostas já apresentadas; adequar os requisitos ao montante de financiamento e nível de risco; segmentar as convocatórias para evitar a

competição canibal entre organizações de alcance diferente e com capacidades muito díspares para gerenciar fundos; e conceber mecanismos para avaliar a capacidade das OSC candidatas para levar a cabo a tarefa em questão mais do que sua capacidade de redação de boas propostas.

A flexibilidade deveria se aplicar também ao apoio a OSC informais e sem personalidade jurídica, especialmente quando atuam em contextos em que as liberdades cívicas são restringidas. Se, a fim de minimizar riscos, os doadores só apoiarem OSC que tenham a aprovação de seus governos - governos muitas vezes empenhados em eliminar a discordância mediante, entre outras coisas, a negação ou cancelamento das personalidades jurídicas das OSC - eles podem acabar como colaboradores involuntários de tais políticas restritivas.



4. Trabalhar em parceria

Os doadores que operam no mesmo território deveriam cooperar para evitar duplicações e combinar seu apoio para proporcionar um financiamento mais substancial e sustentado e apoiar as capacidades das OSC. Deveriam harmonizar seus requisitos com as de outros doadores que financiam o mesmo tipo de organizações e analisar em que contextos convém usar formatos unificados ou processos de candidatura padronizados.

Se conseguirem aperfeiçoar sua colaboração, os doadores poderiam adotar a prática de referências cruzadas, enviando uns aos outros candidaturas que possam estar mais de acordo com as convocatórias de outros doadores e aceitando candidaturas recebidas por eles. Isso permitiria, em primeiro lugar, refinar o alinhamento entre os objetivos dos candidatos e doadores e, em segundo lugar, ajudar as OSC a conseguir mais financiamento a médio e longo prazo.



5. Apostar na sustentabilidade e no longo prazo

A alocação de recursos deve operar com uma perspectiva de longo prazo que privilegie a sustentabilidade futura das OSC. Diante da tendência de “projetização” da ajuda, as OSC exigem um financiamento que cubra seus custos indiretos e despesas operacionais; que reforce suas capacidades, particularmente no caso de OSC menores, novas, informais e de base; e que opere como um programa, articulando projetos, e não como projetos isolados.

Essa aposta no longo prazo exige um aumento não só da qualidade, mas também da quantidade de fundos distribuídos. Daí a importância do trabalho em rede e a introdução de mecanismos de cofinanciamento que combinem recursos de diferentes doadores no mesmo veículo, convocatória ou oportunidade.

REFERÊNCIAS

¹ Em CIVICUS (2020) *Solidariedade em tempos de COVID-19. As respostas da sociedade civil à pandemia* são encontrados numerosos exemplos de ações de grupos e ativistas da sociedade civil na América Latina diante da crise sanitária e seus impactos econômicos e sociais.

² Ver CAF (2021) *World Giving Index 2021. Um relatório especial pandêmico global*.

³ Pousadela, Inés M. e Anabel Cruz (2016) “The sustainability of Latin American CSOs: historical patterns and new funding sources”, *Development in Practice*, 26:5, 606-618.

⁴ Paul, Elisabeth e Frieda Vandeninden (2012) “Foreign Aid Transaction Costs: What Are They and When Are They Minimised?”, *Development Policy Review*, 30(3), 283-304; Lithman, Eva (2014) *Custos de transação e ajuda ao desenvolvimento através da Sida. Um pré-estudo para uma avaliação estratégica*, *Sida Studies in Evaluation* 2014:2. Dadas as dificuldades em medir os custos de transação, parte da literatura se concentra nos custos percebidos pelas partes envolvidas e produz análises semelhantes à oferecida na primeira parte desse relatório, sobre as barreiras experimentadas pelas OSC consultadas. Ver Amis, Philip, Lara Green e Michael Hubbard (2005) “Measuring aid costs: what has been learned and what still need to be learned”, *Public Administration and Development*, 25(5), 373-378.

⁵ Adotada em julho de 2021, essa recomendação é a primeira a cobrir a sociedade civil em toda sua diversidade, tanto em termos de atores quanto de papéis. Ela procura melhorar a forma como os prestadores de ajuda atendem ao espaço cívico e trabalham com a sociedade civil, para garantir o uso mais eficaz dos recursos que dedicam à parceria com esses atores. O segundo pilar do documento recomenda, entre outras coisas, a racionalização dos requisitos administrativos para fornecer apoio à sociedade civil a fim de reduzir os custos de transação; aumentar a disponibilidade e acessibilidade de apoio financeiro direto, flexível e previsível; promover um diálogo mais estruturado, institucionalizado, inclusivo e acessível com diversos atores da sociedade civil; e assegurar que os atores locais da sociedade civil participem da tomada de decisões com base em relações de poder equitativas.