

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

2483

**AFINAL, O QUE OS DADOS MOSTRAM
SOBRE A ATUAÇÃO DAS ONGs?
ANÁLISE DE TRANSFERÊNCIAS
FEDERAIS E PROJETOS EXECUTADOS
PELAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE
CIVIL NO BRASIL**

**Janine Mello
Ana Camila Ribeiro Pereira
Pedro Gomes Andrade**



AFINAL, O QUE OS DADOS MOSTRAM SOBRE A ATUAÇÃO DAS ONGs? ANÁLISE DE TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS E PROJETOS EXECUTADOS PELAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL¹

Janine Mello²

Ana Camila Ribeiro Pereira³

Pedro Gomes Andrade⁴

1. Agradecemos a leitura atenta, as críticas e as sugestões feitas por Felix Lopez e Roberto Pires, ambos da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, que foram pareceristas do texto, assim como as demais sugestões feitas durante o seminário de apresentação do texto. Buscamos incorporar as sugestões neste trabalho, assim como em estudos posteriores em continuidade à agenda de pesquisa sobre organizações da sociedade civil (OSCs) no âmbito da Diest/Ipea. Todas as omissões e possíveis erros são de nossa inteira responsabilidade.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) e pesquisadora na Diest/Ipea.

E-mail: <janine.mello@ipea.gov.br>.

3. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea.

E-mail: <ana.ribeiro@ipea.gov.br>.

4. Pesquisador do PNPD na Diest/Ipea. *E-mail:* <pedro.andrade@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2019

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: L310.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 OSCs, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS	11
3 DELINEAMENTOS METODOLÓGICOS	19
4 TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS: PERFIL DAS OSCs E CARACTERÍSTICAS DOS REPASSES.....	27
5 PROJETOS EXECUTADOS PELAS OSCs.....	56
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	77
REFERÊNCIAS	84
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	88
ANEXO	89

SINOPSE

Este trabalho busca contribuir para estudos relacionados a organizações da sociedade civil (OSCs) e seus campos de atuação, analisando recursos públicos recebidos pelas OSCs e os projetos por elas executados em parceria com o governo federal. O objetivo é detalhar como as OSCs utilizaram os recursos captados de 2010 a 2018, considerando aspectos como o perfil da organização, as características gerais dos projetos desenvolvidos, as áreas temáticas e a evolução dessas parcerias nos últimos anos. Para tanto, foram consideradas as informações do Mapa das OSCs e do orçamento público federal (2010-2018).

Palavras-chave: OSCs; recursos públicos; terceiro setor.

ABSTRACT

The article aims to contribute for studies related to civil society organizations and their fields of action analyzing the public monetary resources received by them and the projects executed by these organizations in partnership with federal government in Brazil. The aim is to detail how organizations executed the resources received from 2010 to 2018 considering aspects as organization profile, general characteristics of projects developed, thematic areas and the evolution of these partnerships in recent years. For that were considered information from the public platform Mapa das Organizações da Sociedade Civil (Mapa das OSCs) e from Brazilian federal public budget (2010-2018).

Keywords: OSCs; public monetary resources; third sector.

1 INTRODUÇÃO

Duas décadas atrás, Mendes (1999, p. 8-9) apresentava como parte das preocupações compartilhadas entre governo e sociedade civil as seguintes questões sobre a atuação das organizações da sociedade civil (OSCs):

como e quando surgiram? Que ações desenvolvem? Como processam o alcance e a legitimidade dos resultados dessas ações? Quais os volumes de recursos humanos e financeiros mobilizados? Como se articulam e desenvolvem parcerias? Qual a importância dessas parcerias na efetivação das políticas públicas brasileiras?

De lá pra cá, inúmeros estudos foram realizados, e os mapeamentos feitos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Ipea¹ contribuíram de modo expressivo para o aumento dos dados disponíveis sobre essas organizações. Assim, hoje dispomos de mais insumos para responder as questões que foram propostas naquele momento.

Apesar disso, permanecem lacunas consideráveis de estudos sobre as OSCs, em especial no que diz respeito à execução de recursos públicos, à sustentabilidade econômico-financeira das OSCs e suas fontes de financiamento privadas e internacionais, e à avaliação do impacto e da efetividade dos projetos sobre questões, territórios ou públicos nos quais atuam, ou ainda sobre o perfil, a natureza e o peso do trabalho voluntário no cotidiano de funcionamento dessas organizações, entre outros temas.

O debate sobre o papel desempenhado pelas OSCs² é longo, complexo e repleto de inflexões e contradições. Compreendidas como uma forma institucional específica

1. Respectivamente, Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL)/IBGE e Mapa das OSCs/Ipea.

2. Em geral usados para tratar conjuntos similares de organizações, os termos organizações não governamentais (ONGs) e OSCs definem entidades enquadradas simultaneamente em cinco critérios: *i)* são privadas e não estão vinculadas jurídica ou legalmente ao Estado; *ii)* não apresentam finalidades lucrativas; *iii)* são legalmente constituídas, têm personalidade jurídica e inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); *iv)* são autoadministradas e gerenciam suas atividades de maneira autônoma; e *v)* são constituídas voluntariamente (IBGE, 2019; Lopez, 2018). Nos últimos anos, o termo OSCs tem sido adotado com maior frequência pela própria sociedade civil, por governos e por instituições acadêmicas influenciados, em grande medida, pelo debate acerca das transformações recentes pelas quais essas entidades passaram, e sobre formas mais apropriadas para defini-las. A adoção do termo OSCs, além de ser mais adequada do ponto de vista técnico-legal – considerando que o termo ONG não constitui figura jurídica de fato –, também teria como objetivo desvincular a atuação das organizações da ação governamental, como contraponto ou reforço, e explicitar que essas entidades seriam resultado da organização voluntária de indivíduos voltados para a promoção e defesa de direitos.

que compõe a sociedade civil³ enquanto esfera societal mais ampla, as OSCs constituem um conjunto heterogêneo de organizações com padrões múltiplos de interação entre si, em relação ao Estado, ao mercado e aos demais atores da sociedade civil.

Centrada inicialmente na representação das OSCs como atores orientados por “pressupostos virtuosos” de solidariedade, voluntarismo, liberdade e autonomia, a literatura sobre a diversificação e atuação das OSCs transformou-se à medida que ocorriam sua profusão e seu fortalecimento, assim como a complexificação de suas relações com os demais atores da esfera pública. Nos últimos anos, as discussões sobre OSCs foram influenciadas pelas questões ligadas a: *i*) limites e avanços do papel assumido por essas organizações como executoras de projetos e políticas de interesse público; *ii*) aprimoramento de mecanismos de responsabilização, prestação de contas (*accountability*) e transparência adotados pelo setor; e *iii*) esforços de mapeamento e descrição do perfil (ou perfis) das OSCs em atividade no país.

Vistas sob a ótica do fortalecimento da sociedade civil nas democracias contemporâneas, as OSCs assumem papel central na diversificação das instâncias associativas, participativas e deliberativas que compõem (ou deveriam compor) a esfera pública (Cohen e Arato, 1992; Dahl, 1997; 1998; Held, 1987; Lavallo, Houtzager e Castello, 2012; Pateman, 1992). Sob o viés da gestão pública, ora ganham contornos de parceiras estratégicas do Estado na provisão de bens e serviços (Lopez e Abreu, 2014; Lopez e Barone, 2013; Lopez *et al.*, 2014; Pires e Vaz, 2014), ora são entendidas como responsáveis pela execução dispersa de projetos de pouca escala e baixo impacto, alinhados com interesses de seus financiadores ou de grupos que representam ou vocalizam, caracterizadas por mecanismos frágeis de responsabilização e controle (Koslinski, 2013).

Sob a lógica do chamado terceiro setor,⁴ as OSCs são representadas como instância distinta do Estado e do mercado, simultaneamente dotada de elementos de aproximação com ambos. Por serem “(...) mais orientadas para o bem comum, [visando à] redução da

3. A despeito da vasta tradição teórica, a sociedade civil é entendida neste texto como instância que compõe a esfera pública em conjunto com o Estado e o mercado, composta por atores individuais e coletivos, de maior ou menor grau de formalização, na qual estariam incluídos os movimentos sociais e as OSCs. Para mais sobre o assunto, ver Alonso (2009), Gohn (2011; 2013) e Scherer-Warren (2006).

4. “O termo terceiro setor tem sido empregado também para denominar as organizações formais sem fins lucrativos e não governamentais, com interesse público. A sociedade civil inclui esse setor, mas também se refere à participação cidadã num sentido mais amplo” (Scherer-Warren, 2006, p. 110).

desigualdade e discriminação, [as OSCs] são identificadas com a ‘causa social’ e contam com funcionários mais comprometidos ideologicamente com o trabalho” (Caldas, 2013, p. 128), e se diferenciariam das iniciativas de mercado em detrimento de uma lógica voltada para o lucro enquanto finalidade. No entanto, tenderiam a se aproximar de elementos positivamente atribuídos à iniciativa privada, como gestão empresarial e eficiência organizacional. Já em relação ao Estado, os aspectos de diferenciação das OSCs não estariam vinculados às “(...) funções, atividades ou objetivos, mas às formas de execução dessas atividades e funções” (Caldas, 2013, p. 130). Seriam, assim, consideradas mais ágeis, flexíveis e abertas à inovação do que a estrutura estatal, mais próximas dos beneficiários dos projetos ou das “bases”, favorecendo a melhor compreensão da realidade e dos problemas enfrentados pela população local por essas organizações (Caldas, 2013; Dysman, 2013; Lima Neto, 2013).

Sob o escrutínio da população em geral, as OSCs podem simultaneamente ser vistas com ceticismo e desconfiança, fomentados pela frequente divulgação de relações não republicanas com agentes estatais; ou, de maneira oposta, podem ser encaradas como instituições responsáveis por ações de filantropia, voluntariado e apoio a causas “nobres” ligadas à redução da pobreza, com uma agenda de cuidados, e foco em públicos específicos e interesses difusos, como a pauta ambiental (IDIS, 2015).

Por fim, sob seus próprios olhos, é razoável supor a existência de uma profusão de percepções, considerada a heterogeneidade que caracteriza as mais de 820 mil OSCs em atividade no Brasil⁵ e as maneiras como se identificam com as demais organizações formais e informais que constituem a sociedade civil (Caldas, 2013; Krieger e Andion, 2014; Lima Neto, 2013; Reis, 2013). Algumas tendem a se reconhecer como organizações de *advocacy* voltadas para ações de defesa de direitos, em especial aquelas surgidas entre as décadas de 1970 e 1980. Já outro grupo seria mais identificado por exercer atividades ligadas à provisão de serviços – caso das OSCs constituídas no período pós-anos 1990 (Kaldor, 2003). Tais diferenciações entre as próprias OSCs não devem ser tomadas como categorias fixas ou rígidas, na medida em que a construção de suas identidades e de seus sentidos de ação é permeada por disputas e conflitos discursivos, políticos e sociais que marcam profundamente a percepção das organizações sobre seus papéis e posições no campo mais amplo da sociedade civil (Medeiros, 2013; Pires e Vaz, 2014).

5. Para mais detalhes, ver Lopez (2018) e o Mapa das OSCs, disponível em: <<https://mapaosoc.ipea.gov.br/>>.

A dualidade surge, nesse sentido, como característica marcante do ideário construído em torno das OSCs. Em parte das análises, desempenham papel crucial na ampliação da capilaridade das políticas públicas, complementam a atuação governamental de maneira mais eficiente e contribuem para uma maior adesão das iniciativas à realidade local vivenciada por territórios e suas populações (Dysman, 2013; Caldas, 2013; Lima Neto, 2013). Ou são ainda apresentadas, em conjunto com os movimentos sociais, como atores-chave para entender o processo de democratização e a crescente permeabilidade do Estado em relação a demandas sociais específicas capazes de provocar mudanças, ampliar direitos e aperfeiçoar mecanismos de representação e transparência pública (Avritzer, 2007; 2012; Dagnino, 2002; 2004; ; Gohn, 2013; Lavalle e Barone, 2015; Reis, 2013).

São vistas, no entanto, como organizações que contribuem para a fragmentação e dispersão das políticas em contextos de redução das responsabilidades do Estado sobre a provisão de bens públicos, mobilizando montantes significativos de recursos que não estariam submetidos ao controle e monitoramento amplo da sociedade (Alvarez, 2009; Lavalle e Bueno, 2013; Montaña, 2002; Nogueira, 2003; Petras, 1999; Violin, 2006; 2008). No rol das críticas à atuação das OSCs figurariam ainda contradições inerentes à própria esfera civil, em que fenômenos como a “mercantilização da sociedade civil” – em contextos de redução do Estado – e a “burocratização da sociedade civil” – em cenários de ampliação das articulações com a esfera estatal – são vistos como riscos à “autonomia” e à “liberdade” da atuação dessas organizações (Baião, Peci e Costa, 2015; Burity, 2005; Caldas, 2013; Medeiros, 2013; Teixeira, 2002).

A despeito do cenário complexo em que estão situados os estudos e as frentes de pesquisa sobre o tema, é possível argumentar que três questões de fundo perpassam as principais vertentes interpretativas sobre as OSCs no país. A primeira delas tem como cerne o antigo e polêmico debate sobre limites e possibilidades das relações entre Estado e OSCs, em que são discutidos aspectos como dinâmicas de contraposição, relações de interdependência, autonomia e dependência das organizações. Em segundo lugar, é possível destacar análises dedicadas a compreender e detalhar a própria atuação das OSCs, suas formas de gestão, seus mecanismos de financiamento, seu desenvolvimento de projetos, seus desafios e avanços recentes, bem como resultados, impactos gerados, entre outros. E, por último, ganha relevância a preocupação sobre a sustentabilidade das OSCs, que, embora ainda esteja fortemente centrada na dimensão

econômico-financeira, abarca uma ampla agenda de desafios e iniciativas em curso com potencial para influenciar o futuro dessas organizações no país.

Este texto se insere na segunda vertente de estudos e visa contribuir para o entendimento de como atuam as OSCs, a partir da análise dos repasses financeiros feitos pelo governo federal e dos projetos executados por essas organizações com recursos públicos. O objetivo é detalhar como OSCs executaram recursos federais repassados entre 2010 e 2018, considerando o perfil daquelas que acessaram esses recursos, os aspectos gerais dos projetos executados por elas, as áreas temáticas para onde os recursos foram direcionados e a dinâmica de evolução dessas parcerias no período recente. Para isso, foram consideradas informações contidas no Mapa das OSCs⁶ e dados de execução orçamentária federal de 2010 a 2018.⁷

Além desta introdução e das considerações finais, o texto está dividido em quatro partes. Na seção 2 são debatidos alguns dos principais pressupostos sobre a atuação das OSCs na produção de políticas públicas, e como as parcerias têm sido percebidas por parte das organizações e de representantes do aparato estatal. Na sequência, ao longo da seção 3, são detalhados os aspectos metodológicos que subsidiaram a análise. As seções 4 e 5, por sua vez, são dedicadas a apresentar os resultados sob duas óticas: a partir das transferências de recursos federais direcionados para as OSCs e dos projetos executados pelas organizações.

2 OSCs, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Como amplamente debatido na literatura sobre processos contemporâneos de democratização, ao longo das últimas décadas foram observadas mudanças significativas no âmbito das inovações institucionais voltadas para a participação política, as quais contribuíram não apenas para o surgimento crescente de atores sociais, mas também para a constituição de espaços e a atribuição de prerrogativas a esses novos atores no transcorrer das diversas fases de produção das políticas públicas. Tais inovações

6. O Mapa das OSCs é uma plataforma virtual de transparência pública colaborativa composta por dados de OSCs de todo o país, criada a partir do Decreto nº 8.726/2016, que regulamenta a Lei nº 13.019/2014, o Marco Regulatório das OSCs (MROSC), e está sob a responsabilidade do Ipea. Mais informações disponíveis em: <<https://mapaosoc.ipea.gov.br/>>.

7. Disponível no portal SIGA Brasil: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>.

ampliaram as instâncias de participação, fortalecendo a atuação de organizações sociais já existentes e fomentando a proliferação de novos arranjos. O incremento desses canais participativos teria sido influenciado, fundamentalmente, por dois fenômenos: primeiramente, pela ampliação da presença de atores da sociedade civil, dotados de maior ou menor grau de institucionalização, na formulação, na implementação e no controle das políticas públicas; e, em segundo lugar, pelo crescimento expressivo de canais institucionais no âmbito da estrutura estatal.

A compreensão dos contornos assumidos pela atuação das OSCs nas diferentes fases das políticas públicas dialoga diretamente com esse contexto, na medida em que representa um tipo de interação possível, dentro de uma multiplicidade de articulações estabelecidas entre as estruturas estatais e as próprias OSCs, além dos demais atores constitutivos da sociedade civil. Dado esse contexto, para tentar entender as particularidades das OSCs como parceiras do Estado na execução de políticas públicas, as argumentações e análises apresentadas ao longo do texto apoiam-se em três pressupostos.

O primeiro deles corrobora a noção de que as OSCs constituem um formato institucional específico, situado historicamente e socialmente, e, em decorrência disso, afetado pelo contexto mais amplo no qual se inserem e pelas configurações assumidas por arranjos institucionais, formais ou informais, como o Estado, o mercado e a própria esfera definida como sociedade civil. A compreensão sobre a trajetória dessas organizações requer que sejam consideradas as transformações ocorridas nas estruturas estatais, as novas dinâmicas de mercado e os processos de complexificação da sociedade civil oriundos da profusão de atores sociais e modelos de interação entre essas instâncias (Lavalle e Szewako, 2015; Medeiros, 2013). Esse argumento traz em si a impossibilidade de separar os elementos que configuram o rol de alternativas entendidas como possíveis para a atuação das OSCs e a interação dialógica travada com o ambiente institucional⁸ no qual estão inseridas.

As possibilidades de interação entre OSCs, Estado, mercado e no âmbito da própria sociedade civil são múltiplas, contingentes e influenciadas pelas alternativas de

8. A noção de ambiente institucional abarca estruturas materiais e simbólicas produzidas por dada correlação de forças capaz de influenciar as possibilidades para a ocorrência de determinadas formas de organização social. Para mais detalhes, ver Foucault (2008), Immergut (2007), Steinmo (2016), entre outros.

ação interpretadas como viáveis e aceitáveis em determinado momento sócio-histórico (Medeiros, 2013; Nogueira, 2003). O escopo e o rol de atuação das OSCs podem ser ampliados ou restringidos em função dos mecanismos mobilizados pelo Estado, por exemplo, para instituir canais de diálogo e graus de abertura à participação de entes não estatais no decorrer da sequência de procedimentos que compõem a ação governamental.

Diversos estudos têm analisado em que medida as variações observadas no perfil das OSCs brasileiras nos últimos quarenta anos⁹ estariam em consonância com dispositivos institucionais que promoveram mudanças no campo de ação governamental, em especial no que diz respeito à maior ou menor abertura de canais institucionais de participação e à produção de políticas públicas como conselhos, conferências, audiências públicas, editais públicos para contratação de serviços de entidades sem fins lucrativos, comitês gestores de programas com composição paritária, entre outros (Abers e Bulow, 2011; Carlos, 2015; Lavalle e Barone, 2015).

De maneira geral, essas análises assumem que as condições de existência e atuação dessas organizações estiveram relacionadas com mecanismos a partir dos quais as interações entre Estado e sociedade civil foram significadas e operacionalizadas. A postura antiestatista e de oposição reivindicada pelas organizações criadas nos anos 1970 e 1980, por exemplo, constituiria uma reação ao regime autoritário e à escassez de espaços de diálogo durante o período da ditadura civil-militar no país (Avritzer, 2007; Dagnino, 2002; 2004; Gohn, 2011; 2013). Sob a mesma lógica, a expansão de organizações com perfil mais “profissionalizado”, orientadas pela “lógica de resultados” e posicionadas como parceiras estratégicas no âmbito de programas governamentais durante a década de 1990, estaria atrelada à adoção de uma postura estatal distinta, materializada pela ampliação das parcerias governamentais no âmbito do programa Comunidade Solidária e pela aprovação da Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) aliadas ao cenário de redução significativa dos investimentos internacionais direcionados às organizações brasileiras (Medeiros, 2013; Mendes, 1999).

Os anos 2000, por sua vez, teriam representado uma etapa de aprofundamento nas relações socioestatais em razão de fatores como a incorporação de representantes

9. Apesar da profusão associativa observada a partir dos anos 1970, Lavalle e Szwako (2015) ressaltam a relevância de considerar o surgimento de organizações associativas no Brasil desde o final do século XIX e na primeira metade do século XX.

da sociedade civil como quadros governamentais, a expressiva expansão de estruturas participativas como conselhos, conferências e fóruns, assim como o crescente investimento de recursos públicos em parcerias firmadas com as OSCs (Abers e Bulow, 2011; Avritzer, 2007; 2012; Carlos, 2015; Gohn, 2013; Lavallo e Barone, 2015). No bojo da diversificação dessas interfaces (Pires e Vaz, 2014), o debate acerca da atuação da sociedade civil nas políticas públicas passou a abarcar ainda aspectos ligados às fragilidades regulatórias e seu impacto sobre as parcerias e possibilidades de aperfeiçoamento dos instrumentos de controle sobre recursos e projetos executados pelas OSCs.

Longe de representarem uma sequência temporal evolutiva das OSCs, os aspectos brevemente mencionados ilustram de que maneira a ressignificação dos sentidos e os modos de agir de atores socioestatais variaram ao longo do tempo, e como têm sido diversificados e múltiplos os posicionamentos e prerrogativas assumidos pelo Estado e pelos atores da sociedade civil no transcorrer de suas interações, caracterizadas por movimentos de maior ou menor proximidade e de predisposições ora pautadas por esforços de cooperação ora de enfrentamento.

Essa ressalva nos leva ao segundo pressuposto, a partir do qual a atuação das OSCs nas diversas instâncias envolvidas nas múltiplas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas *pode ser entendida como uma entre as inúmeras interações possíveis entre a sociedade civil e o aparato estatal*. Tal condição é evidenciada pela diversidade que caracteriza a presença e a atuação das OSCs no âmbito da produção de políticas públicas, perpassando desde a participação em instâncias consultivas até a prestação de serviços públicos em si (Lavallo e Vera, 2011; Pires e Vaz, 2014).

Este texto elegeu como foco analítico uma dessas interações, restrita àquelas organizações que firmaram parcerias com a esfera federal, receberam recursos e executaram projetos de interesse público durante o período analisado. Vale frisar que este recorte não esgota as possibilidades de atuação das OSCs, nem deve ser compreendido como perfil predominante entre essas organizações, como será tratado posteriormente.

Por último, adotamos como pressuposto relevante no direcionamento da análise, a partir das nuances presentes no debate sobre a “autonomia” das OSCs em relação ao arcabouço estatal, a pertinência de problematizar a acepção de que seria factível partir de noções como “plena autonomia” ou “total dependência” *para caracterizar as posições*

assumidas por atores da sociedade civil ou pelo Estado em suas interações. Questionar essas noções contribui para evitar que o entendimento sobre essas relações e os fatores capazes de afetar seus contornos e resultados seja pautado essencialmente pela ideia de total separação ou dicotomia entre as duas esferas.

A noção de autonomia tem sido reiteradamente reivindicada por organizações sociais e atores a elas ligados como elemento constitutivo de suas identidades, e compõe o conjunto de percepções que esses grupos têm sobre si mesmos, a natureza de seus papéis e as posições que ocupam (ou deveriam ocupar) na esfera pública. A autonomia representa um aspecto central na construção do *ethos* das OSCs, e tem sido mobilizada, enquanto conceito identitário, para subsidiar processos de diferenciação e delimitação do campo de atuação das organizações e de eventuais “ingerências” sobre elas.

Lavalle e Szwako (2015) chamam atenção para a usual sobreposição conceitual do termo autonomia enquanto categoria prática – evocada pelos múltiplos atores da sociedade civil – e categoria teórica – adotada nos diferentes estudos acadêmicos dedicados à questão. Em nosso caso, como forma de mitigar essa possibilidade, assumimos não apenas o viés duplo que caracteriza essa noção, mas também que a demanda – prática ou teórica – por maior autonomia, ou seu reconhecimento como característica central do que constitui essas organizações, não está dissociada de estratégias de disputa de poder material ou simbólico no interior da esfera pública.

A ideia de autonomia plena repousaria na defesa de que essas organizações pudessem ter “autonomia organizacional em relação ao Estado e defesa de formas de administração de políticas sem a participação do Estado ou [de] que a sociedade civil poderia lidar com as políticas públicas de maneira independente do Estado” (Avritzer, 2012, p. 385). Além de pouco factível, esse cenário desconsidera o fator de interdependência que permeia essas interações (associado aos pressupostos sobre o efeito do contexto institucional e a multiplicidade de relações socioestatais, expostos anteriormente), assim como não encontra respaldo na complexa rede de aproximações e distanciamentos da qual emergem tais interações. A literatura sobre o tema tem privilegiado a compreensão desses processos não mais a partir de uma visão dicotômica, mas sob a lógica de interdependência em que as relações seriam baseadas em uma “via de mão dupla” (Lima Neto, 2013) ou na “constituição mútua” (Lavalle e Szwako, 2015) entre Estado e sociedade civil.

As próprias variações na maneira com que a ideia de autonomia é apreendida pelas organizações dialogam com a emergência de novas formas de relacionamento e estratégias de interação com a estrutura estatal. Novas configurações estatais e societárias tenderiam a exercer impactos mútuos sobre disposições e modos de agir compreendidos como aceitáveis, viáveis ou adequados por esses atores.

Conseqüentemente, essas interações não só produziriam resultados diversos como se diferenciariam em grau, intensidade e natureza, gerando processos marcados pela predominância ou pela combinação de estratégias de cooptação, colaboração, enfrentamento, cooperação, dependência ou distinção em função do contexto no qual se inserem. Assumir que as OSCs são instituições sujeitas à influência do contexto no qual transitam e que apresentam múltiplas formas de interação com outros atores da esfera pública tende a fortalecer a percepção de que a análise das conexões entre Estado e OSCs focada no binômio autonomia-dependência poderia inviabilizar que outras dimensões constitutivas dessas interações fossem evidenciadas.

A interação entre Estado e OSCs, expressa sob a forma de parcerias na execução de políticas públicas, pode ser compreendida a partir de abordagens distintas quando consideradas vantagens e desvantagens dessas parcerias elencadas com base nas percepções de agentes do Estado, de um lado, e de representantes das próprias organizações, de outro.

De maneira geral, as pesquisas sobre a percepção das OSCs em relação ao Estado – e especificamente sobre a formalização de parcerias com a administração pública – apontam elementos convergentes para delimitar a visão das organizações sobre os sentidos e significados de sua atuação em relação ao *modus operandi* atribuído à ação governamental. Aspectos como agilidade, flexibilidade, proximidade com a população atendida, ausência de interesses político-partidários e ação orientada por valores e causas são recorrentemente apresentados pelas organizações como parte do que constituiria suas identidades e diferenças em relação ao Estado e ao mercado (Abreu, 2013; Caldas, 2013; Dysman, 2013; Lima Neto, 2013). Em paralelo a isso, as OSCs destacam como limites de sua atuação escopo reduzido, baixa escala, e impacto e abrangência reduzida de seus projetos. De maneira sintética, a autopercepção das organizações pode ser descrita a partir dos elementos apontados por Abreu (2013, p. 92-93):

em primeiro lugar, as ONGs se veem como organizações essencialmente virtuosas, cujas funções podem eventualmente se desvirtuar na prática, ou ser confundidas com atuação oportunista de organizações que usam o rótulo de ONGs para a realização de atividades variadas. (...) Segundo, as ONGs se veem como moralmente superiores ao Estado e ao mercado, mais eficientes que o Estado e mais idealistas que as empresas – porém, ao mesmo tempo, são menos instáveis e sustentáveis que esses atores. Terceiro, (...) se sentem mais próximas do Estado do que do mercado quanto aos seus objetivos, mas mais próximas de empresas quanto a seu funcionamento e eficiência. Quarto, a aproximação com o Estado é vista tanto como uma oportunidade quanto como um risco. As parcerias com o Estado constituem uma oportunidade de democratização das políticas públicas e de obtenção de recursos, mas se defrontam com as dificuldades impostas pela burocracia e pela possibilidade de perda de autonomia da organização.

Esses elementos reaparecem atrelados/mesclados ao que as OSCs entendem como ganhos e riscos no âmbito das parcerias com o poder público. Ao mesmo tempo que são entendidas como estratégias de diversificação de captação de recursos financeiros, ou oportunidades de aprimorar capacidades técnico-organizacionais, ou, ainda, como indicadores de comprometimento e seriedade das organizações, as parcerias são percebidas como um “mal necessário”, para Abreu (2013). Prevalece o olhar crítico sobre essas relações devido a uma série de dificuldades ligadas à descontinuidade das políticas, ao excesso de exigências, à potencial ingerência estatal nas etapas de execução dos projetos ou mesmo às disputas políticas, que constituiriam um risco considerável à autonomia e à liberdade dessas organizações (Abreu, 2013; Caldas, 2013; Dysman, 2013; Lima Neto, 2013).

Similarmente, a percepção dos agentes estatais sobre as parcerias com as OSCs também estaria alicerçada sobre um caráter dual atribuído à participação das organizações na implementação de políticas públicas. As principais razões apontadas pelos gestores públicos para estabelecer instrumentos de cooperação com as organizações têm relação com expertise, flexibilidade, capilaridade territorial, possibilidades de ampliar a legitimidade das políticas públicas, eventuais suprimentos de recursos humanos disponíveis na burocracia para a implementação e maior proximidade com a população beneficiária (Lopez e Abreu, 2014).

Destacam-se como limites da atuação das OSCs, em contrapartida, a descontinuidade e a fragmentação de projetos sob sua responsabilidade e a menor infraestrutura em comparação ao aparato estatal envolvido na implementação de ações. Lopez e Abreu (2014) apontam uma distinção entre os papéis atribuídos ao Estado e

às OSCs na visão dos gestores públicos, que em nenhum momento atribuiriam a elas a prerrogativa de atuarem em substituição à ação estatal. Caberia ao Estado

dar continuidade e abrangência às políticas, estruturando-as de forma a torná-las estáveis no tempo – e, para isso, pode ou não valer-se da cooperação com as ONGs. Esta competência é exclusiva do Estado também por seu monopólio da regulação e capacidade de obrigar a execução das políticas (*op. cit.*, p. 19).

Sob a ótica estatal, a participação das OSCs seria vista como mecanismo de fortalecimento das políticas públicas, na medida em que contribuem para expandir o raio de ação, ampliar a legitimidade em torno da ação governamental ou mesmo aprimorar esforços voltados para a democratização de espaços públicos mediante a inclusão de novos atores na produção de políticas – sem que isso implique, necessariamente, redução das responsabilidades estatais sobre determinados temas. Na verdade, a colaboração entre Estado e OSCs é vista como uma relação pautada pelo caráter de complementaridade na provisão de serviços e bens públicos.

A despeito dessas e de inúmeras outras visões possíveis sobre o tema influenciadas pelo perfil heterogêneo das OSCs e pelas diferenças existentes entre as áreas temáticas no interior da administração pública, o total de parcerias formalizadas entre Estado e OSCs tem apresentado crescimento expressivo em número e volume de recursos alocados nos últimos anos, como já verificado em pesquisas anteriores (Lopez, 2018; Lopez e Barone, 2013). Se, por um lado, o desenvolvimento de análises sobre essas parcerias tende a aprimorar a compreensão sobre o que caracteriza a atuação das OSCs responsáveis por projetos aos quais são destinados recursos públicos, por outro, é evidente a relevância de distinguir as múltiplas estratégias de execução de políticas públicas que têm sido adotadas pela estrutura governamental no período recente.

As próximas seções são dedicadas a discutir essas questões e representam um esforço para ampliar a compreensão sobre como pode ser caracterizada a atuação das OSCs, não a partir de percepções baseadas em lugares comuns sobre o papel das OSCs na esfera pública, mas considerando o expressivo conjunto de informações públicas disponíveis atualmente acerca dessas organizações e suas interfaces com o poder público.

3 DELINEAMENTOS METODOLÓGICOS

Os resultados mais recentes sobre as transferências voluntárias de recursos federais destinadas às OSCs estão contidos na publicação *Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil* (Lopez, 2018), divulgada pelo Ipea. Identificaram-se R\$ 75 bilhões repassados para OSCs entre 2010 e 2017, considerando diferentes modalidades de aplicação orçamentária.¹⁰ Esses valores resultaram da checagem do universo de 525 mil OSCs identificadas a partir das edições da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2013 a 2015 e dos dados orçamentários de 2010 a 2017 extraídos do Orçamento Geral da União (OGU).¹¹

Nossa proposta é expandir o universo considerado na análise por meio da incorporação das 820 mil OSCs identificadas no Cadastro Nacional de Identificação Social (CNIS),¹² ano-base 2016, e estender temporalmente a série orçamentária de 2010 até 2018, além de detalhar como esses recursos foram executados a partir de duas perspectivas ainda não contempladas em estudos anteriores.¹³

Em primeiro lugar, optamos por realizar o detalhamento das transferências efetuadas. Além da caracterização do montante total de recursos, foram considerados aspectos adicionais, como número e valor médio de repasses como variáveis relevantes na identificação de possíveis diferenças ligadas ao perfil das organizações, às áreas de atuação, à destinação dos recursos, entre outros. Em segundo lugar, foi realizada a análise dos projetos executados pelas OSCs que constam na base de dados do Mapa

10. As modalidades de aplicação servem para classificar despesas e identificar como recursos são transferidos: “indica[m] se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outros níveis de governo, seus órgãos ou entidades, ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de governo” (Brasil, 2017).

11. As transferências de recursos para OSCs foram contabilizadas a partir das informações dos CNPJs das OSCs identificadas nas edições da RAIS de 2013, 2014 e 2015 (RAIS Ampliada) e das informações de beneficiários de transferências da União, disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Para mais detalhes, ver o capítulo *Transferências de recursos públicos para as OSCs* em Lopez (2018).

12. O CNIS é um banco de dados do governo federal que armazena informações trabalhistas e previdenciárias dos trabalhadores do país. Resulta da integração de dez bases de informações, entre as quais os dados cadastrais das fichas do CNPJ, sob gestão da Secretaria da Receita Federal. A base de CNPJs é a principal referência de identificação das entidades privadas com ou sem fins lucrativos do Brasil, permitindo o mapeamento das OSCs conforme a definição adotada neste trabalho e em estudos correlatos.

13. Para estudos sobre a transferência de recursos para OSCs, ver Lopez (2018) e Lopez e Barone (2013).

das OSCs – na qual estão consolidadas as parcerias firmadas entre OSCs e governo federal listadas no Sistema de Gestão de Convênios (Siconv), no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic), no Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte (SLIE) e na Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) –, assim como projetos executados com recursos próprios ou de outras fontes privadas a partir de informações disponibilizadas pelos representantes das OSCs cadastrados no mapa.¹⁴ Os procedimentos metodológicos adotados em cada uma das etapas de análise são descritos a seguir.

3.1 Etapa 1: detalhamento das transferências federais

Para viabilizar a identificação dos recursos públicos federais¹⁵ designados às OSCs foi realizado o cotejo dessas organizações existentes no país com os dados de transferências voluntárias federais efetuadas entre 2010 e 2018 como forma de delimitar a destinação do montante financeiro.

Os dados de transferências voluntárias do OGU foram obtidos a partir da extração dos arquivos anuais da Lei Orçamentária Anual (LOA), Despesa Execução, disponíveis no portal SIGA Brasil,¹⁶ que, na sequência, foram compilados em uma única base composta por variáveis como ano e mês da operação orçamentária, grupo de despesa, modalidade de aplicação, função e subfunção, CNPJ do favorecido, valor empenhado e valor pago.

Os dados sobre as OSCs foram obtidos a partir do universo de 820.186 OSCs, utilizado em Lopez (2018) e disponível no Mapa das OSCs, cuja principal referência é o CNIS/SRF, ano-base 2016. Em seguida, são agregadas quinze bases de dados federais que versam sobre diferentes aspectos do perfil e da atuação dessas

14. Informações das OSCs como descrição da entidade, *website*, *e-mail*, quadro de diretores e colaboradores, projetos em andamento, público-alvo e outras mais podem ser incluídas, alteradas ou atualizadas na página individual da OSC pelo seu representante devidamente cadastrado no mapa das organizações.

15. Não foram contabilizadas as transferências efetuadas no âmbito estadual e municipal dada a situação de dispersão da informação por diferentes instrumentos (portais da transparência estaduais ou sistemas próprios de acompanhamento mantidos pelos entes federados) e pelas dificuldades de compatibilização das informações contidas nesses instrumentos. Esforços de consolidação dessas bases foram iniciados no âmbito do Mapa das OSCs, e somente após a internalização desses dados será possível obter um panorama mais completo das transferências públicas destinadas às OSCs.

16. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

organizações, como finalidade de atuação, localização geográfica da sede da OSC, natureza jurídica, entre outros.¹⁷

A integração entre as bases orçamentárias federais de 2010 a 2018 e a lista de OSCs utilizou a variável CNPJ como chave comum de compatibilização das informações, permitindo assim a construção de uma nova base em que estivessem mapeadas todas as transferências financeiras vinculadas às OSCs em atividade no país.

Como resultado, foram identificados 291.289 empenhos¹⁸ destinados a 22.214 OSCs para execução de serviços e ações de naturezas diversas, totalizando R\$ 118.543.890.704. Foram identificados ainda 256.899 pagamentos destinados a 15.788 OSCs, totalizando R\$ 79.276.174.794, ou seja, 66,87% do montante empenhado no período.

Considerando os objetivos deste trabalho e a lógica do gasto orçamentário, optamos por basear as análises das transferências sobre os valores de empenho, visando retratar os recursos efetivamente direcionados para as OSCs,¹⁹ a fim de manter a comparabilidade com a metodologia adotada em estudos anteriores (Lopez, 2018). Os empenhos representam um compromisso financeiro assumido pelo poder público ao criar a obrigação de pagamento, e funcionam como “garantia ao credor (...) de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido”.²⁰ O resumo descritivo dos dados referentes aos empenhos realizados é apresentado na tabela 1.

17. Mais detalhes disponíveis em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/>>.

18. Foram considerados apenas empenhos cujo valor era diferente de zero. Foram identificadas, no total, 708.615 operações orçamentárias, que incluem tanto os empenhos com valor diferente de zero (291.289) como empenhos zerados (417.326), que podem referir-se a ações que ainda não chegaram à fase de empenho, apesar de possuírem dotação orçamentária prevista.

19. Ao longo do texto, os termos *transferência*, *empenho* e *repassé* serão usados de forma intercambiável. Vale reiterar que as análises contidas na seção 4 consideram apenas os casos de empenhos com valor diferente de zero, num total de 291.289 repasses.

20. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/empenho-da-despesa>>.

TABELA 1
Análise descritiva dos empenhos para OSCs, segundo o ano (2010-2018)¹

Ano	Valor total (corrigido para dez./2018)		Análises por quantidade de empenhos		Análises de empenhos por OSCs	
	Empenhado (R\$)	Pago (R\$)	Número de empenhos	Média dos empenhos (R\$)	Número de OSCs	Média dos empenhos por OSCs (R\$)
2010	14.245.808.378	8.881.522.058	40.853	348.709	9.815	1.451.432
2011	11.817.043.072	7.367.316.614	36.775	321.334	9.187	1.286.279
2012	13.503.943.781	7.977.543.671	35.982	375.297	8.792	1.535.935
2013	13.149.580.804	8.214.421.263	32.647	402.781	7.358	1.787.113
2014	13.731.267.477	9.207.598.569	31.978	429.397	6.827	2.011.318
2015	11.449.107.202	7.428.033.649	28.070	407.877	5.801	1.973.644
2016	12.091.678.221	8.477.393.706	28.904	418.339	5.483	2.205.303
2017	15.650.738.486	12.308.491.854	27.403	571.132	5.075	3.083.889
2018	12.904.723.283	9.413.853.410	28.677	450.003	5.319	2.426.156
Total	118.543.890.704	79.276.174.794	291.289	406.963	63.657	1.862.229

Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal.

Nota: ¹ Na variável mês, os meses codificados como zero foram reclassificados para o mês de janeiro, mantendo o ano de referência, situação verificada em 116.111 casos do total de 708.615 operações orçamentárias, 16% do total.

Obs.: 1. Apenas empenhos com valor diferente de zero. Os empenhos foram corrigidos para valores de dezembro de 2018, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)/IBGE.

2. Empenhos que continham valores negativos foram mantidos porque podem indicar anulações ou cancelamentos, parciais ou totais, de desembolsos, e afetam o montante total empenhado. Existe a possibilidade de uma OSC receber mais de um empenho no mesmo ano.

Há inúmeras possibilidades de identificar as transferências feitas para as OSCs. Diferentemente do que se pode pensar, os recursos transferidos para essas organizações não se restringem àqueles operacionalizados por meio das transferências voluntárias para entidades sem fins lucrativos (modalidade 50). Por isso, adotamos como referencial a metodologia utilizada por Lopez (2018). Em vez de restringir a análise das transferências a algumas modalidades específicas, foi realizado o cotejo de 820 mil CNPJs pertencentes a OSCs com os dados do OGU, ampliando assim a probabilidade de obtermos um mapeamento global das transferências federais destinadas às OSCs. Cabe ressaltar que os dados utilizados na análise se referem apenas aos valores de transferências federais destinados a OSCs, o que exclui recursos públicos transferidos por estados e municípios a essas organizações, assim como os recursos de natureza privada executados por elas.

A partir da adoção desse procedimento (tabela 2), figuraram como modalidades de aplicação mais comuns as aplicações diretas, com 77% dos repasses, e, em seguida, as transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, com 22,8%. Em relação ao montante de recursos, o mesmo padrão se repete: aplicações diretas correspondem a 64% dos recursos e transferências a entidades privadas sem fins lucrativos somam 32%

do total de recursos.²¹ A diferença encontrada entre as duas modalidades evidencia a pertinência de adotar como estratégia metodológica a análise do orçamento de maneira global para captar os repasses efetivamente direcionados às OSCs.

TABELA 2

Distribuição dos empenhos, por número de empenhos, número de OSCs, total empenhado, média de valor empenhado e média de valor empenhado por OSC, segundo modalidade de aplicação (2010-2018)

Modalidade de aplicação	Empenhos		OSCs		Valor empenhado (corrigido para dez./2018)			
	Número	%	Número	%	Total (R\$)	%	Média por número de empenhos (R\$)	Média por OSCs (R\$)
30 – Transferências a estados e ao Distrito Federal	167	0,06	53	0,24	1.803.692.488	1,52	10.800.554	34.031.934
32 – Execução orçamentária delegada aos estados/Distrito Federal	38	0,01	5	0,02	2.136.652.792	1,80	56.227.705	427.330.558
40 – Transferências a municípios	33	0,01	16	0,07	5.820.059	0,00	176.365	363.754
50 – Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	66.429	22,81	6.175	27,80	38.376.300.010	32,37	577.704	6.214.785
60 – Transferências a instituições privadas com fins lucrativos	16	0,01	10	0,05	26.765.678	0,02	1.672.855	2.676.568
80 – Transferências ao exterior	44	0,02	7	0,03	3.799.806	0,00	86.359	542.829
90 – Aplicações diretas	224.559	77,09	17.612	79,28	75.848.970.255	63,98	337.769	4.306.664
95 – Aplicação direta – ações e serviços de saúde, art. 24, Lei Complementar nº 141/2012	3	0,00	1	0,00	341.889.615	0,29	113.963.205	341.889.615
Total	291.289	100,00	23.879	107,50	118.543.890.704	100,00	406.963	4.964.357

Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal.

Obs.: 1. Apenas empenhos com valor diferente de zero. Os empenhos foram corrigidos para valores de dezembro de 2018, pelo IPCA/IBGE.

2. Empenhos que continham valores negativos foram mantidos porque podem indicar anulações ou cancelamentos, parciais ou totais, de desembolsos, e afetam o montante total empenhado. Existe a possibilidade de uma OSC receber mais de um empenho no mesmo ano.

3.2 Etapa 2: análise dos projetos executados pelas OSCs

Considerou-se a base consolidada de projetos disponível no Mapa das OSCs para realizar a análise dos projetos executados pelas organizações. Tais projetos são definidos como “o conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto destinado à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil” (Ipea, 2019). Eles incluem instrumentos de repasse e parcerias firmadas a

21. As aplicações diretas (modalidade 90) são aquelas em que a unidade orçamentária aplica os recursos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades, no âmbito da mesma esfera de governo. As transferências a estados e ao Distrito Federal (modalidade 30) são as despesas realizadas por meio de transferência de recursos da União ou dos municípios aos estados e ao Distrito Federal. E, por último, as transferências a instituições privadas sem fins lucrativos (modalidade 50) referem-se aos recursos repassados a essas entidades, que não contam com vínculo com a administração pública.

partir de termos de colaboração, de fomento e acordos de cooperação inseridos no Siconv, assim como projetos no âmbito do Salic, do SLIE e dos dados disponíveis na base da Finep. Esses sistemas não correspondem ao total de projetos executados entre o governo federal e as OSCs, e mesmo entre outros proponentes como estados e municípios. Dessa forma, não devem ser tomados como a totalidade de projetos formalizados no período.²²

Além desses sistemas de gestão ligados à administração pública federal, foram considerados os projetos inseridos pelos representantes das OSCs cadastrados no Mapa das OSCs classificados como “outros”. Como resultado, foram identificados 44.224 projetos executados ou em execução por 9.717 OSCs de 2000 a 2020,²³ totalizando R\$ 50,9 bilhões. Distribuições por fonte, número de OSCs, projetos e valor total dos projetos estão descritos na tabela 3.

TABELA 3
Distribuição dos projetos, por número de OSCs, número de projetos (total e exceto zerados) e valor total, segundo fonte da informação do projeto (2000-2020)

Fonte do projeto	OSCs		Projetos		Projetos (exceto zerados)		Valor total do projeto (R\$ – valores correntes)	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Finep/FNDCT	255	2	1.471	3	1.471	3	5.187.623.564,83	10
SLIE/MESP	365	3	548	1	548	1	412.659.540,19	1
Representante de OSC	84	1	319	1	168	0	81.809.650,22	0
SalicWeb/MinC	5.229	49	19.642	44	18.546	43	21.542.533.660,33	42
Siconv/MPOG	4.784	44	22.083	50	22.078	51	23.632.402.842,15	46
Sem informação	47	0	161	0	85	0	51.029.477,57	0
Total	10.764	100	44.224	100	42.896	100	50.908.058.735,29	100

Fonte: Mapa das OSCs/Ipea.

Obs.: 1. Uma mesma OSC pode apresentar projetos com fontes diversas, por isso existe repetição de OSCs entre as fontes dos projetos. No caso dos projetos, não existe repetição.

2. FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; MESP – Ministério Extraordinário da Segurança Pública; MinC – Ministério da Cultura; MPOG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

22. Para mais detalhes, ver Brasil (2018).

23. Projetos com datas de início em 2000 ou anos anteriores foram tratados de maneira agregada, em função da dispersão entre diferentes anos e do número reduzido de casos, 33 projetos. O mesmo procedimento foi adotado para aqueles projetos com datas referentes a 2019 e 2020, total de 451 casos. Os dois grupos foram excluídos de análises específicas conforme indicação das tabelas e gráficos que se enquadram nessa situação.

A classificação dos projetos entre as categorias propostas foi realizada a partir da análise textual da descrição de cada um. Para tanto, utilizou-se o procedimento de *text mining*²⁴ para localizar termos associados a diferentes categorias de classificação dos projetos de acordo com o objeto, o serviço ou as atividades na variável descrição do projeto. As categorias e os termos associados a cada um dos tópicos estão descritos no quadro 1.

QUADRO 1
Tipologia segundo categorias de atividades e termos correlatos

Categorias	Termos buscados
Capacitação, cursos e treinamentos	Capacitação, capacitar, capacitações, treinar novo, qualificação social, qualificar, promover a educação, processo de formação, curso de ou para, formação de aluno, formação dos alunos, qualificação profissional, formação qualificada, treinamento, formar profissionais, treinar profissionais, oferta de curso, realização de oficina, realização de ensaio, alfabetização, letramento, desenvolvimento de curso, produção de material pedagógico, formação continuada.
Mobilização e sensibilização	Divulgação, campanha, oficina, articulação, articular, mobilização, ações educativas, ação educativa, ações de prevenção, ação de prevenção, participação social, empoderamento, conscientização, controle social, articulação e rede, fortalecimento de rede, criação de rede, organização e rede, rede de apoio, direito, cidadania, mobilizar, fomentar, contribuir para o desenvolvimento, sensibilizar.
Eventos e atividades culturais	Congresso, concertos, festival, mostra, desfile, rodeio, cavalgada, Oktoberfest, micareta, seminário, encontro, itinerância, concurso, competição, semana cultural, circuito cultural, premiação, peça, teatro, dança, música, show, espetáculo, produção de filmes, programas de rádio, programa de rádio, revista, fotografia, exposições, exposição, feira, simpósio, festa, campeonato, produtos culturais, produto cultural, conteúdo cultural, conteúdos culturais, sonata, ciranda, encenação, circuito, corrida, carnaval, exibição de filmes, campeonato, orquestra, seresta, coral, comemoração, bienal, conteúdo audiovisual, artes cênicas.
Aquisição de equipamentos, materiais e produtos	Aquisição de material/materiais, aquisição de equipamento, aquisição de produto, adquirir equipamento/material/produto.
Pesquisas e estudos	Avaliações, avaliação, análise, publicação, edição de livros acadêmicos, edição de livro acadêmico, reedição de livro, mapeamento, levantamento, diagnóstico, perfil, sistematização, registro, pesquisa científica, pesquisas científicas.
Apoio à gestão e ao fortalecimento institucional	Criação de sistema de informação e gestão, definição de indicadores, desenvolvimento institucional, apoio à gestão, fortalecimento da gestão, fortalecimento institucional.
Construção, adequação, implantação e manutenção de infraestrutura e equipamentos públicos	Construção, implantação, consolidação, gestão, organização, restauro, reforma, restauração, instalação, adequação, reestruturação, readequação, ampliação, centro, núcleo, pontos de cultura, ponto de cultura, modernização, preservação.
Assessoria, consultoria e assistência técnica	Elaboração de projeto, desenvolvimento de metodologia, proposta de modelo, criação de protocolo, manuais, manual, método, consultoria, assessoramento, assessoria, assistência técnica, elaboração de plano, projeto e plano, projetos e planos, plano de negócio.
Prestação de serviços	Atendimento ao público, executar, política, apoiar execução, apoio financeiro e administrativo, desenvolver produto, desenvolver <i>software</i> , desenvolver aplicativo, monitoramento, ações complementares, ação complementar, contraturno, serviços de saúde, serviço de saúde, implementação, implantação, desenvolvimento de ações específicas ligadas à execução de projeto, desenvolvimento de ação específica ligada à execução de projeto, fabricação de produto, fabricação de <i>kit</i> , prestação de serviços, abrigo, serviço de convivência, serviço de acolhimento, medidas socioeducativas, realização de inventário, digitalização/digitalizar, catalogar/catalogação, geração de renda, inclusão produtiva.
Outros	Projetos não classificados em nenhuma das categorias descritas anteriormente.

Elaboração dos autores.

Obs.: Casos em que o campo descrição do projeto estava vazio foram classificados manualmente a partir da análise da variável nome do projeto. Nas situações em que esse procedimento não foi suficiente como elemento de identificação, os projetos foram classificados como outros. Foram consideradas as variações no singular e no plural dos termos definidos como referência para a leitura dos dados via *text mining*.

24. *Text mining* ou mineração de dados textuais é um procedimento que permite a análise textual de dados conforme a presença ou a ausência de termos predefinidos. No caso dessa análise foi utilizado um *script* específico desenvolvido pelos autores a partir do *software* estatístico R. Para mais informações, ver Feldman e Sanger (2006).

Cada um dos 44 mil projetos pôde ser classificado em mais de uma categoria naqueles casos em que o campo descrição continha mais de uma atividade, produto ou serviço, gerando, conseqüentemente, duplicidade de dados nas análises envolvendo quantidade de OSCs e volume de recursos.²⁵

Vale mencionar que os dados que subsidiaram a análise dos projetos correspondem a um período de tempo mais amplo em relação ao utilizado no detalhamento dos repasses, e contam com especificidades ligadas à temporalidade de cada uma das fontes de informação. Os anos anteriores a 2008 são compostos predominantemente por projetos oriundos do Salic, e a partir de 2009 são contabilizadas as parcerias contidas no Siconv.

A despeito de abarcarem um período maior de tempo, os dados estão limitados às informações referentes às parcerias entre OSCs e governo federal identificadas nos seguintes instrumentos: Finep, Salic, Siconv, SLIE e projetos inseridos pelos representantes das OSCs na plataforma Mapa das OSCs. Dessa forma, representam um recorte dentro das transferências orçamentárias, nas quais foi considerada a totalidade dos recursos federais repassados às organizações.

Por último, em relação às variáveis valor total e média por projeto, foram consideradas apenas aquelas dotadas de previsão de recursos, o que corresponde a 42.896 casos de um total de 44.224. A variável soma do valor total adotou como referência o ano de início do projeto, não o total executado no ano, representando, dessa forma, o valor do total de projetos iniciados no ano.

25. Os valores de cada projeto foram integralmente atribuídos a todas as categorias nas quais o projeto foi enquadrado em função da impossibilidade de separar quanto do valor total seria destinado a cada uma das atividades previstas com base nos campos analisados.

4 TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS: PERFIL DAS OSCs E CARACTERÍSTICAS DOS REPASSES

4.1 Perfil das OSCs que receberam transferências federais

Como exposto na seção metodológica, foram identificados 291.289 empenhos²⁶ realizados para 22.214 OSCs (2,7% do total) para execução de serviços e ações de naturezas diversas, totalizando R\$ 118.543.890.704 durante o período de 2010 a 2018. Esses valores dialogam com pesquisas anteriores (Lopez, 2018; Lopez e Barone, 2013), as quais já indicavam que apenas uma parcela minoritária das OSCs efetivamente acessa recursos públicos de origem federal. Além disso, considerando os valores previstos anualmente no OGU, o montante de R\$ 118 bilhões referente a repasses para as OSCs representa uma parcela ínfima dos recursos em relação ao total previsto na dotação – 0,5% do total empenhado durante o período (R\$ 25 trilhões).²⁷

Numericamente, as transferências estão concentradas na região Sudeste (45%), seguida da região Sul (21%), Centro-Oeste (15%), Nordeste (14%) e Norte (5%). De maneira similar, o volume de recursos também apresenta concentração no Sudeste (R\$ 64 bilhões), mas o Centro-Oeste passa a ocupar a segunda posição no total de recursos recebidos (R\$ 24 bilhões). Já em quantidade de OSCs que receberam repasses, o Sudeste aparece como primeiro colocado (32,75%), seguido de perto pela região Nordeste (31,50%). No entanto, a média de repasses entre as duas regiões varia significativamente. Enquanto o repasse médio do Sudeste fica em torno de R\$ 489 mil, na região Nordeste os valores caem para R\$ 352 mil. A região que apresenta o maior valor médio de repasses é a região Centro-Oeste, R\$ 550 mil, em função do volume expressivo de recursos destinados a uma parcela relativamente pequena das OSCs (9% do total).

26. Também identificados ao longo do texto como repasses, esses valores consideram apenas empenhos cujos valores eram diferentes de zero, ou seja, empenhos não nulos. Para mais detalhes, ver a seção 3, *Delineamentos metodológicos*.

27. Soma dos valores da despesa referente ao orçamento fiscal e de seguridade social de 2010 a 2018 incluindo gastos com áreas finalísticas, encargos especiais e reserva de contingência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento>>.

TABELA 4
Distribuição dos empenhos por número de empenhos, número de OSCs, total empenhado, média de valor empenhado e média de valor empenhado por OSC, segundo Brasil e Grandes Regiões (2010-2018)

Grandes Regiões	Empenhos		OSCs		Valor empenhado (corrigido para dez./2018)			
	Número	%	Número	%	Total (R\$)	%	Média por número de empenhos (R\$)	Média por OSCs (R\$)
Brasil	291.289	100,00	22.214	100,00	118.543.890.704	100,00	406.963	5.336.450
Centro-Oeste	43.603	14,97	2.123	9,56	24.001.660.134	20,25	550.459	11.305.539
Nordeste	40.553	13,92	6.998	31,50	14.289.038.822	12,05	352.355	2.041.875
Norte	13.686	4,70	2.204	9,92	4.596.033.575	3,88	335.820	2.085.315
Sudeste	130.872	44,93	7.274	32,75	64.111.122.500	54,08	489.877	8.813.737
Sul	62.575	21,48	3.615	16,27	11.546.035.673	9,74	184.515	3.193.924

Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal.

Obs.: 1. Apenas empenhos com valor diferente de zero. Os empenhos foram corrigidos para valores de dezembro de 2018, pelo IPCA/IBGE.

2. Empenhos que continham valores negativos foram mantidos porque podem indicar anulações ou cancelamentos, parciais ou totais, de desembolsos e afetam o montante total empenhado.

Considerando a natureza jurídica das OSCs, a maior parte dos repasses foi efetuada para associações privadas (tabela 5), totalizando 223 mil repasses para 21.135 organizações no total de R\$ 65 bilhões, em consonância com a presença majoritária de associações privadas em relação ao total de OSCs, 86% das 820 mil (Lopez, 2018). No entanto, a média de repasses mais alta é observada entre as fundações privadas: foram 67 mil repasses destinados a 973 organizações, perfazendo R\$ 53 bilhões, mesmo representando apenas 2% do total de OSCs em atividade no país. No caso das associações privadas, o repasse médio é de R\$ 292 mil; nas fundações privadas, o valor sobe para R\$ 790 mil.

TABELA 5
Distribuição dos empenhos por número de empenhos, número de OSCs, total empenhado, média de valor empenhado e média de valor empenhado por OSC, segundo natureza jurídica (2010-2018)

Natureza jurídica	Empenhos		OSCs		Valor empenhado (corrigido para dez./2018)			
	Número	%	Número	%	Total (R\$)	%	Média por número de empenhos (R\$)	Média por OSCs (R\$)
Associação privada	222.990	76,55	21.135	95,14	65.172.433.964	54,98	292.266	3.083.626
Fundação privada	67.294	23,10	973	4,38	53.214.444.327	44,89	790.775	54.691.104
Organização religiosa	996	0,35	101	0,45	58.021.371	0,05	58.254	574.469
Organização social	9	0,00	5	0,02	98.991.042	0,08	10.999.005	19.798.208
Total	291.289	100,00	22.214	100,00	118.543.890.704	100,00	406.963	5.336.450

Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal.

Obs.: 1. Apenas empenhos com valor diferente de zero. Os empenhos foram corrigidos para valores de dezembro de 2018, pelo IPCA/IBGE.

2. Empenhos que continham valores negativos foram mantidos porque podem indicar anulações ou cancelamentos, parciais ou totais, de desembolsos e afetam o montante total empenhado.

Uma das explicações para essas variações reside na própria caracterização jurídica das organizações. Representando uma parcela minoritária em relação ao total de OSCs, as fundações privadas são entidades de direito privado com fins altruísticos administradas segundo finalidades definidas por seus instituidores, pessoas físicas ou jurídicas capazes de alocar patrimônio inicial suficiente para financiar os objetivos sociais da fundação (Araujo, 2009). Em geral, as fundações estão ligadas a grupos empresariais e contam com mais sustentabilidade no médio e longo prazo.

Já as associações privadas são formadas por grupos de pessoas que compartilham fins não lucrativos específicos definidos por seus associados, e podem alterar essas finalidades de acordo com seus interesses. Não há exigência de patrimônio no ato de sua constituição (Araujo, 2009). Em função disso, os procedimentos para sua criação são mais simples, e há mais flexibilidade de organização e gestão de suas atividades.

Vale destacar ainda a entidade denominada organização social, cujos dados destoam dos demais em função de suas especificidades enquanto natureza jurídica. Uma organização social constitui pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que obteve a qualificação de organização social conforme a Lei nº 9.637/1998, nos moldes de uma outorga concedida pelo poder público que viabiliza a celebração de contratos de gestão para execução de determinada atividade. Os repasses médios de uma organização social apresentam valores muito superiores aos demais, aproximadamente R\$ 11 milhões, em função do baixo número de repasses e organizações para as quais foram destinados R\$ 99 milhões devido, em grande medida, à presença dessas entidades na execução de políticas públicas da área de saúde (Contreiras e Matta, 2015; Coelho e Greve, 2016).

O detalhamento dos repasses por finalidade de atuação²⁸ das OSCs (tabela 6) indicou variações nos resultados conforme o critério analisado. A finalidade de desenvolvimento e defesa de direitos prevalece em quantidade de transferências (34,6%) e em número de OSCs (55%); em seguida, vem educação, com 19,9% das transferências e 8,7% de OSCs. As OSCs de saúde ocupam a terceira posição em número de transferências (13%). No entanto, em relação ao número de OSCs, prevalecem outras atividades associativas,

28. As finalidades de atuação são definidas conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) e servem para identificar a principal atividade econômica de organizações e empresas. Para mais sobre isso, ver *Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil* (Lopez, 2018).

finalidade esta composta por organizações voltadas para a defesa de causas de caráter público ou objetivos particulares não vinculados às demais finalidades.²⁹

TABELA 6
Distribuição dos empenhos por número de empenhos, número de OSCs, total empenhado, média de valor empenhado e média de valor empenhado por OSC, segundo finalidade de atuação (2010-2018)

Finalidade de atuação	Empenhos		OSCs		Valor empenhado (corrigido para dez./2018)			
	Número	%	Número	%	Total (R\$)	%	Média por número de empenhos (R\$)	Média por OSCs (R\$)
Saúde	37.549	12,89	1.377	6,20	32.780.154.594	27,65	872.997	23.805.486
Hospitais	31.136	10,69	1.151	5,18	20.780.541.772	17,53	667.412	18.054.337
Outros serviços de saúde	6.413	2,20	226	1,02	11.999.612.822	10,12	1.871.139	53.095.632
Cultura e recreação	7.118	2,44	1.454	6,55	1.292.291.783	1,09	181.553	888.784
Esportes e recreação	1.748	0,60	441	1,99	722.322.775	0,61	413.228	1.637.920
Cultura e arte	5.370	1,84	1.013	4,56	569.969.007	0,48	106.139	562.654
Educação e pesquisa	57.915	19,88	1.927	8,67	26.832.787.074	22,64	463.313	13.924.643
Educação infantil	354	0,12	65	0,29	8.283.653	0,01	23.400	127.441
Estudos e pesquisas	13.126	4,51	229	1,03	9.228.435.039	7,78	703.065	40.298.843
Educação profissional	1.839	0,63	74	0,33	108.295.648	0,09	58.888	1.463.455
Ensino médio	1.696	0,58	216	0,97	49.117.658	0,04	28.961	227.397
Ensino fundamental	3.640	1,25	425	1,91	104.432.486	0,09	28.690	245.723
Educação superior	18.478	6,34	486	2,19	5.638.331.575	4,76	305.138	11.601.505
Outras formas de educação/ensino	4.983	1,71	257	1,16	1.046.021.291	0,88	209.918	4.070.122
Atividades de apoio à educação	13.799	4,74	175	0,79	10.649.869.725	8,98	771.786	60.856.398
Assistência social	17.917	6,15	989	4,45	1.859.025.811	1,57	103.758	1.879.703
Assistência social	17.917	6,15	989	4,45	1.859.025.811	1,57	103.758	1.879.703
Religião	8.596	2,95	656	2,95	5.229.100.040	4,41	608.318	7.971.189
Religião	8.596	2,95	656	2,95	5.229.100.040	4,41	608.318	7.971.189
Associações patronais e profissionais	17.429	5,98	959	4,32	1.915.004.756	1,62	109.875	1.996.877
Associações profissionais	10.691	3,67	652	2,94	458.109.318	0,39	42.850	702.622
Associações empresariais e patronais	6.738	2,31	307	1,38	1.456.895.438	1,23	216.221	4.745.588
Desenvolvimento e defesa de direitos	100.736	34,58	12.206	54,95	19.776.457.228	16,68	196.320	1.620.224
Defesa de direitos e interesses – múltiplas áreas	27.939	9,59	2.690	12,11	1.250.623.915	1,05	44.763	464.916
Associações de pais, professores, alunos e afins	2.466	0,85	641	2,89	101.168.160	0,09	41.025	157.829

(Continua)

29. Exemplos de OSCs desse tipo são as organizações que prestam apoio a serviços municipais e educativos; associações feministas; de proteção de grupos étnicos e minoritários; associações de consumidores; de pais de alunos; e associações e clubes estudantis e fraternidades.

(Continuação)

Finalidade de atuação	Empenhos		OSCs		Valor empenhado (corrigido para dez./2018)			
	Número	%	Número	%	Total (R\$)	%	Média por número de empenhos (R\$)	Média por OSCs (R\$)
Associação de moradores	1.188	0,41	440	1,98	279.889.654	0,24	235.597	636.113
Associações patronais e profissionais	5.678	1,95	1.959	8,82	1.142.355.757	0,96	201.190	583.132
Centros e associações comunitárias	1.284	0,44	567	2,55	307.331.361	0,26	239.355	542.031
Cultura e recreação	1.427	0,49	346	1,56	281.670.302	0,24	197.386	814.076
Saúde, assistência social e educação	10.965	3,76	713	3,21	2.488.807.264	2,10	226.977	3.490.613
Religião	162	0,06	27	0,12	11.374.328	0,01	70.212	421.271
Meio ambiente e proteção animal	1.544	0,53	160	0,72	327.665.203	0,28	212.218	2.047.908
Desenvolvimento rural	422	0,14	153	0,69	102.827.831	0,09	243.668	672.077
Defesa de direitos de grupos e minorias	57	0,02	18	0,08	14.529.698	0,01	254.907	807.205
Outras atividades associativas	16.223	5,57	1.761	7,93	3.638.266.262	3,07	224.266	2.066.023
Associações de atividades não especificadas anteriormente	16.223	5,57	1.761	7,93	3.638.266.262	3,07	224.266	2.066.023
Outras OSCs	27.806	9,55	885	3,98	25.220.803.156	21,28	907.027	28.498.083
Outras OSCs	27.806	9,55	885	3,98	25.220.803.156	21,28	907.027	28.498.083
Total	291.289	100,00	22.214	100,00	118.543.890.704	100,00	406.963	5.336.450

Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal.

Obs.: 1. Apenas empenhos com valor diferente de zero. Os empenhos foram corrigidos para valores de dezembro de 2018, pelo IPCA/IBGE.

2. Empenhos que continham valores negativos foram mantidos porque podem indicar anulações ou cancelamentos, parciais ou totais, de desembolsos e afetam o montante total empenhado.

Considerando o total de recursos recebidos entre 2010 e 2018, saúde representa 27,6%; educação e pesquisa, 22,6%; e outras OSCs, 21,3%. Os maiores repasses médios ocorreram entre OSCs classificadas como outras OSCs (R\$ 907 mil), com saúde vindo em seguida (R\$ 872 mil). Em terceiro lugar estão os repasses médios das OSCs de religião (R\$ 608 mil).³⁰

Esses dados indicam que, apesar das variações, OSCs de desenvolvimento e defesa de direitos, educação, saúde e outras organizações prevaleceram como destinatárias de recursos federais transferidos nesse período, dialogando com pesquisas anteriores que já as haviam indicado como as principais áreas de atuação das OSCs no país (Lopez e Barone, 2013).

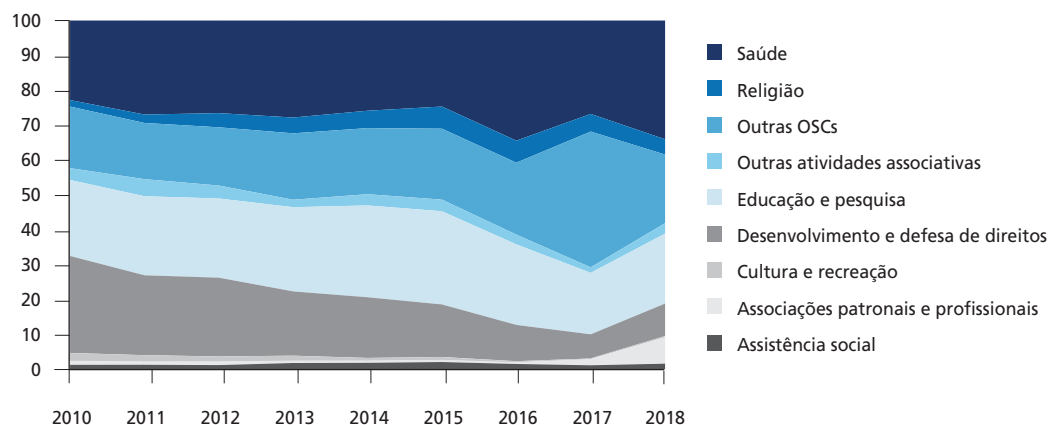
Os valores médios de repasses podem ser usados como referenciais para entender não só o peso de cada finalidade de atuação na distribuição dos repasses, mas também o volume de recursos gerido pelas OSCs no desempenho de suas atividades em cooperação com a esfera federal.

30. Outras OSCs e OSCs de religião atuam predominantemente na área de saúde, como será detalhado na subseção 4.2, justificando os valores médios mais altos.

Analisadas as médias dos repasses por subárea (tabela 6), por exemplo, 226 OSCs indicadas como outros serviços de saúde recebem repasse médio em torno de R\$ 1,8 bilhão para executar “ações de apoio à gestão da saúde e práticas integrativas e complementares à saúde humana”.³¹ A segunda posição é ocupada por 885 OSCs classificadas como outras OSCs, em que o repasse médio chega a R\$ 907 mil. Em terceiro lugar estariam 175 organizações ligadas a atividades de apoio à educação, com repasses médios de R\$ 771 mil, responsáveis por executar ações como serviços de gestão e apoio ao sistema e ao processo educacional.

Uma das preocupações deste trabalho foi verificar como os valores empenhados de 2010 a 2018 variaram em relação às finalidades de atuação das OSCs. Isso nos permitiu identificar possíveis mudanças no perfil temático das entidades destinatárias de empenhos provenientes das parcerias firmadas com o governo federal. O gráfico 1 descreve a trajetória de participação de cada finalidade de atuação ao longo do período.³²

GRÁFICO 1
Distribuição do valor empenhado por finalidade de atuação por ano (2010-2018)
(Em %)



Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal.

Obs.: 1. Apenas empenhos com valor diferente de zero. Os empenhos foram corrigidos para valores de dezembro de 2018, pelo IPCA/IBGE.

2. Empenhos que continham valores negativos foram mantidos porque podem indicar anulações ou cancelamentos, parciais ou totais, de desembolsos, e afetam o montante total empenhado.

No início da série, as maiores participações ficam por conta das OSCs de desenvolvimento e defesa de direitos e saúde, enquanto os anos finais da série sugerem

31. Disponível em: <https://cnae.ibge.gov.br/images/concla/documentacao/CNAE20_Subclasses_NotasExplicativas.pdf>.

32. Os valores anuais de repasses por finalidade de atuação estão disponíveis no anexo.

possíveis alterações do perfil das organizações. Cai de forma significativa a participação da finalidade de desenvolvimento e defesa de direitos e, a partir de 2016, aumenta a presença de associações patronais e profissionais, finalidade praticamente ausente nos anos anteriores.

Isso demonstra que, embora tenha havido a manutenção, em linhas gerais, de áreas em que as parcerias são consideradas mais consolidadas, como saúde e educação e pesquisa (Lopez, 2018; Lopez e Barone, 2013), a participação das organizações de desenvolvimento e defesa de direitos foi caracterizada no período recente por uma redução expressiva, concomitante ao surgimento de novos atores no âmbito dessas parcerias, como as associações patronais e profissionais. Análises posteriores permitirão indicar se a presença dessas organizações representa uma ocorrência episódica, restrita a 2017 e 2018, ou se haverá expansão da participação das associações patronais e profissionais como destinatárias de transferências federais.

4.2 Características das transferências: evolução anual, modalidades de aplicação e destinação de recursos

A partir da trajetória dos recursos repassados entre 2010 e 2018 é possível fazer duas considerações (tabela 7). Em primeiro lugar, há uma tendência de queda no número de transferências desde 2010. Os empenhos referentes a 2010 correspondem a 14% do total, enquanto os de 2018 caem para 9,8%. A partir de 2014, o número de transferências e a quantidade de OSCs atingem os pontos mais baixos da série.

TABELA 7
Distribuição dos empenhos por número de empenhos, número de OSCs, total empenhado, média de valor empenhado e média de valor empenhado por OSC, segundo ano (2010-2018)

Ano	Empenhos		OSCs		Valor empenhado (corrigido para dez./2018)			
	Número	%	Número	%	Total (R\$)	%	Média por número de empenhos (R\$)	Média por OSCs (R\$)
2010	40.853	14,02	9.815	44,18	14.245.808.378	12,02	348.709	1.451.432
2011	36.775	12,62	9.187	41,36	11.817.043.072	9,97	321.334	1.286.279
2012	35.982	12,35	8.792	39,58	13.503.943.781	11,39	375.297	1.535.935
2013	32.647	11,21	7.358	33,12	13.149.580.804	11,09	402.781	1.787.113
2014	31.978	10,98	6.827	30,73	13.731.267.477	11,58	429.397	2.011.318
2015	28.070	9,64	5.801	26,11	11.449.107.202	9,66	407.877	1.973.644
2016	28.904	9,92	5.483	24,68	12.091.678.221	10,20	418.339	2.205.303
2017	27.403	9,41	5.075	22,85	15.650.738.486	13,20	571.132	3.083.889
2018	28.677	9,84	5.319	23,94	12.904.723.283	10,89	450.003	2.426.156
Total	291.289	100,00	63.657	286,56	118.543.890.704	100,00	406.963	1.862.229

Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal.

Obs.: 1. Apenas empenhos com valor diferente de zero. Os empenhos foram corrigidos para valores de dezembro de 2018, pelo IPCA/IBGE.

2. Empenhos que continham valores negativos foram mantidos porque podem indicar anulações ou cancelamentos, parciais ou totais, de desembolsos, e afetam o montante total empenhado.

Apesar de 2017 responder pelo menor número de repasses (27.403) e de OSCs (5.075), em 2018 observa-se uma leve retomada do crescimento dos repasses (28.667) e do número de OSCs (5.319), embora ainda se mantenham abaixo dos valores iniciais da série. Chama atenção, ainda, o fato de 2017 apresentar o maior volume de recursos empenhados (R\$ 15,6 bilhões) e o valor médio de empenho mais alto da série (R\$ 571 mil), considerando o contexto de crise fiscal e a redução dos investimentos orçamentários que marcaram os últimos anos. Além disso, foi em 2017 que o MROSC passou a valer para estados e municípios. Considerando as alterações trazidas pelo novo marco legal, havia expectativa de que houvesse uma redução dos recursos destinados a OSCs nesse período, o que, tendo em vista os dados apresentados, não ocorreu.

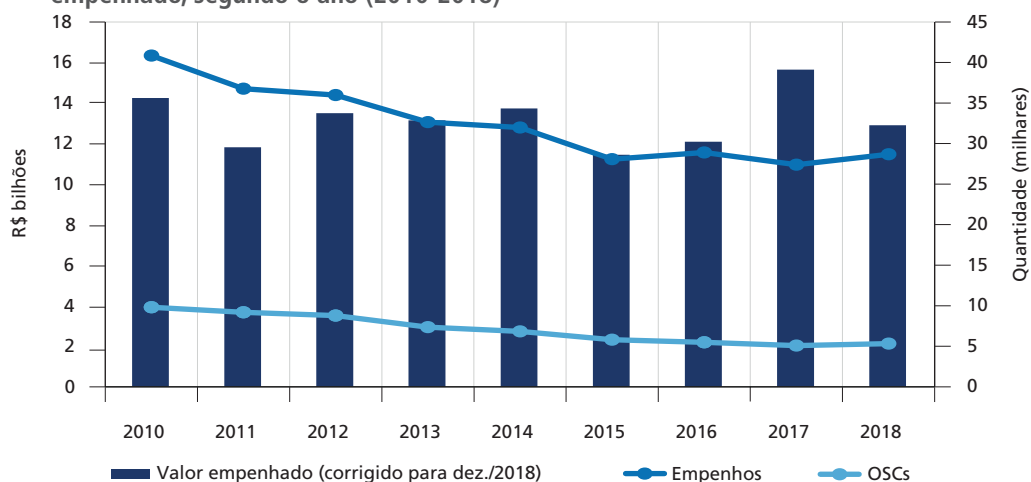
Os valores anuais de repasses aqui descritos diferem daqueles divulgados por Lopez (2018), em que o valor global de transferências foi de R\$ 75 bilhões e havia uma queda acentuada das transferências em 2016 e 2017. Essas discrepâncias se devem predominantemente a três aspectos: *i*) diferenças metodológicas entre os estudos (como explicitado na seção metodológica); *ii*) maior abrangência do universo de OSCs considerado nesta análise; e *iii*) ampliação do período temporal de execução orçamentária, em que são incluídos dados complementares de 2017 e aqueles referentes a 2018.

Cabe mencionar que embora o número de transferências e a quantidade de OSCs apresentem trajetória de queda desde 2010, de acordo com os resultados encontrados os valores empenhados não teriam acompanhado essa tendência. A despeito da ocorrência de oscilações entre os anos, de maneira geral, os montantes globais destinados a OSCs pelo governo federal teriam mantido valores similares durante o período analisado, intercalando movimentos de redução e expansão do orçamento destinado a essas organizações, como pode ser observado no gráfico 2.

Além de observar os aspectos que caracterizam a evolução anual das transferências, investigações voltadas para ampliar a compreensão sobre o uso dos recursos públicos federais pelas OSCs requerem que sejam incorporadas à análise variáveis capazes de indicar potenciais destinações desses gastos.

GRÁFICO 2

Distribuição dos empenhos por número de empenhos, número de OSCs e total empenhado, segundo o ano (2010-2018)



Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal.

Obs.: 1. Apenas empenhos com valor diferente de zero. Os empenhos foram corrigidos para valores de dezembro de 2018, pelo IPCA/IBGE.

2. Empenhos que continham valores negativos foram mantidos porque podem indicar anulações ou cancelamentos, parciais ou totais, de desembolsos e afetam o montante total empenhado.

De um lado, é possível captar dados sobre as áreas de atuação governamental nas quais as despesas foram realizadas, utilizando a função e/ou subfunção atribuída ao gasto a partir da análise da variável orçamentária denominada funcional.³³ De outro, faz sentido também considerar a distribuição dos repasses por elemento da despesa, definido como o menor nível de detalhamento do orçamento, a partir do qual é possível identificar o objeto do gasto ou, mais especificamente, aquilo que será adquirido com o recurso (Brasil, 2017). Argumentamos que o uso concomitante dessas variáveis permite que sejam exploradas não apenas as dimensões temáticas ou setoriais associadas às transferências, mas, também, a explicitação do objeto, produto ou serviço proveniente da execução desses recursos pelas OSCs.

As variáveis função e subfunção da despesa cumprem, dentro da dinâmica de elaboração e monitoramento do orçamento federal, o papel de agregadoras do gasto público por área de ação governamental a partir de um rol fixo de categorias comuns aos

33. "A classificação funcional é formada por funções e subfunções e busca responder basicamente à indagação 'em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?'. Cada atividade, projeto e operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam" (Brasil, 2017, p. 35).

três níveis da Federação. De maneira geral, a função de um repasse pode ser entendida como indicativo da área governamental na qual determinada despesa será realizada. Isso quer dizer que, ao receber determinado repasse, a OSC executará uma atividade no âmbito de uma área governamental específica – por exemplo, saúde, educação, assistência social, direitos de cidadania, defesa nacional, segurança pública, entre outras. Em contrapartida, cada função é desagregada em subfunções, que correspondem a áreas específicas, dentro do rol mais abrangente das funções, utilizadas para descrever a natureza da atuação governamental (Brasil, 2017).³⁴

Dada a complexidade e a abrangência da ação governamental, as despesas – ou, em nosso caso, as transferências – podem pertencer a uma função sem que sua subfunção esteja restrita ao rol predefinido de subfunções associadas àquela função. Dito de outra forma, é possível que, por exemplo, um repasse tenha como função a defesa nacional e como subfunção a atenção básica de saúde, em decorrência da matricialidade do orçamento, em que “é possível combinar as subfunções a funções diferentes daquelas a elas diretamente relacionadas” (Brasil, 2017, p. 36).

Delineadas essas considerações, os resultados apresentados a seguir abarcam as funções e subfunções atribuídas aos repasses feitos às OSCs com o objetivo de expandir o rol temático previsto no âmbito da execução dessas políticas, explicitando possíveis dinâmicas de concentração ou dispersão em relação às áreas governamentais.

A tabela 8 apresenta a distribuição por função, indicando a prevalência em número de repasses das áreas de educação (34%), defesa nacional (13,6%) e saúde (10%). Em relação ao total de recursos, saúde passa a ocupar a primeira posição, com 39% do valor total, seguida por educação (14%) e ciência e tecnologia (10,5%).

Esses resultados de maneira isolada confirmam, em certo sentido, os achados sobre as principais áreas de atuação das OSCs, sem avançar no detalhamento sobre a natureza da atividade desempenhada no âmbito das áreas governamentais. Na tentativa de reduzir o grau de generalidade dos resultados, cada função foi distribuída em subfunções, possibilitando a identificação não apenas da área governamental para a qual a atividade se destina, mas também do tipo de atividade desenvolvido pelas OSCs (tabela 9).

34. Para a lista completa das funções, conferir anexo.

TABELA 8

Distribuição dos empenhos por número de empenhos, número de OSCs, total empenhado, média de valor empenhado e média de valor empenhado por OSC, segundo função (2010-2018)

Função	Empenhos		OSCs		Valor empenhado (corrigido para dez./2018)			
	Número	%	Número	%	Total (R\$)	%	Média por número de empenhos (R\$)	Média por OSCs (R\$)
Administração	11.198	3,84	919	4,14	2.061.105.142	1,74	184.060	2.242.769
Agricultura	17.096	5,87	1.676	7,54	2.493.299.970	2,10	145.841	1.487.649
Assistência social	14.053	4,82	4.550	20,48	3.839.742.777	3,24	273.233	843.900
Ciência e tecnologia	16.449	5,65	987	4,44	12.409.457.553	10,47	754.420	12.572.905
Comércio e serviços	920	0,32	313	1,41	626.461.749	0,53	680.937	2.001.475
Comunicações	1.377	0,47	185	0,83	818.659.588	0,69	594.524	4.425.187
Cultura	5.619	1,93	2.444	11,00	1.270.934.467	1,07	226.185	520.022
Defesa nacional	39.559	13,58	1.829	8,23	6.125.799.787	5,17	154.852	3.349.262
Desporto e lazer	964	0,33	265	1,19	1.814.844.721	1,53	1.882.619	6.848.471
Direitos da cidadania	5.137	1,76	1.288	5,80	1.652.751.657	1,39	321.735	1.283.192
Educação	98.596	33,85	6.969	31,37	16.550.175.992	13,96	167.858	2.374.828
Encargos especiais	1.895	0,65	215	0,97	6.398.324.485	5,40	3.376.425	29.759.649
Energia	2.831	0,97	289	1,30	1.524.884.630	1,29	538.638	5.276.417
Essencial à Justiça	4.809	1,65	546	2,46	330.190.034	0,28	68.661	604.744
Gestão ambiental	2.306	0,79	342	1,54	1.332.112.824	1,12	577.673	3.895.067
Habituação	186	0,06	77	0,35	117.174.099	0,10	629.968	1.521.742
Indústria	4.047	1,39	458	2,06	1.346.976.665	1,14	332.833	2.940.997
Judiciária	13.690	4,70	998	4,49	1.974.705.533	1,67	144.244	1.978.663
Legislativa	2.482	0,85	348	1,57	388.215.034	0,33	156.412	1.115.560
Organização agrária	7.917	2,72	3.811	17,16	4.923.196.501	4,15	621.851	1.291.838
Previdência social	1.417	0,49	150	0,68	302.418.178	0,26	213.421	2.016.121
Relações exteriores	521	0,18	55	0,25	59.328.784	0,05	113.875	1.078.705
Saneamento	5	0,00	3	0,01	460.570	0,00	92.114	153.523
Saúde	29.604	10,16	2.669	12,01	46.914.109.772	39,58	1.584.722	17.577.411
Segurança pública	2.230	0,77	293	1,32	321.265.957	0,27	144.065	1.096.471
Trabalho	1.399	0,48	268	1,21	661.226.353	0,56	472.642	2.467.263
Transporte	2.946	1,01	306	1,38	2.065.134.275	1,74	700.996	6.748.805
Urbanismo	2.036	0,70	210	0,95	220.933.608	0,19	108.514	1.052.065
Total	291.289	100,00	32.463	146,14	118.543.890.704	100,00	406.963	3.651.662

Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal.

Obs.: 1. Apenas empenhos com valor diferente de zero. Os empenhos foram corrigidos para valores de dezembro de 2018, pelo IPCA/IBGE.

2. Empenhos que continham valores negativos foram mantidos porque podem indicar anulações ou cancelamentos, parciais ou totais, de desembolsos e afetam o montante total empenhado.

TABELA 9
Distribuição do valor empenhado (corrigido para dez./2018) segundo subfunção, para casos acima de R\$ 100 milhões (2010-2018)

Subfunção	R\$	Porcentagem no total do orçamento
Assistência hospitalar e ambulatorial	24.637.341.144	20,78
Vigilância epidemiológica	10.417.974.327	8,79
Desenvolvimento científico	8.695.279.617	7,34
Desenvolvimento tecnológico e engenharia	6.877.946.977	5,80
Administração geral	6.721.866.463	5,67
Outros encargos especiais	6.178.735.768	5,21
Ensino superior	5.851.757.707	4,94
Assistência aos povos indígenas	5.582.298.319	4,71
Atenção básica	5.517.650.508	4,65
Educação básica	5.147.467.320	4,34
Reforma agrária	2.459.164.182	2,07
Formação de recursos humanos	2.192.782.217	1,85
Alimentação e nutrição	2.017.431.858	1,70
Extensão rural	2.010.474.071	1,70
Saneamento básico rural	1.777.343.049	1,50
Defesa aérea	1.737.308.946	1,47
Direitos individuais, coletivos e difusos	1.699.333.052	1,43
Suporte profilático e terapêutico	1.436.912.096	1,21
Planejamento e orçamento	1.422.390.258	1,20
Desporto de rendimento	1.368.753.881	1,15
Energia elétrica	1.113.531.587	0,94
Ensino profissional	1.087.547.371	0,92
Difusão cultural	1.072.170.975	0,90
Recursos hídricos	1.033.148.690	0,87
Ação judiciária	896.115.337	0,76
Tecnologia da informação	872.499.945	0,74
Defesa naval	703.478.279	0,59
Desporto comunitário	468.747.730	0,40
Transferências para a educação básica	415.566.933	0,35
Normatização e fiscalização	407.894.117	0,34
Telecomunicações	407.142.289	0,34
Turismo	401.634.768	0,34
Transporte rodoviário	396.839.085	0,33
Difusão do conhecimento científico e tecnológico	377.854.229	0,32
Empregabilidade	321.655.909	0,27
Comunicação social	308.785.984	0,26

(Continua)

(Continuação)

Subfunção	R\$	Porcentagem no total do orçamento
Combustíveis minerais	303.138.315	0,26
Fomento ao trabalho	243.840.328	0,21
Normalização e qualidade	233.582.230	0,20
Outras transferências	227.152.145	0,19
Ensino médio	200.559.361	0,17
Assistência à criança e ao adolescente	195.103.657	0,16
Saneamento básico urbano	167.277.914	0,14
Preservação e conservação ambiental	163.072.681	0,14
Defesa terrestre	161.857.431	0,14
Ordenamento territorial	160.479.425	0,14
Ação legislativa	135.309.753	0,11
Mineração	122.156.741	0,10
Habitação urbana	118.793.395	0,10
Promoção da produção agropecuária	118.292.600	0,10
Defesa agropecuária	114.035.274	0,10
Abastecimento	104.606.186	0,09
Patrimônio histórico, artístico e arqueológico	103.631.839	0,09

Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal.

Obs.: 1. Apenas empenhos com valor diferente de zero. Os empenhos foram corrigidos para valores de dezembro de 2018, pelo IPCA/IBGE.

2. Empenhos que continham valores negativos foram mantidos porque podem indicar anulações ou cancelamentos, parciais ou totais, de desembolsos e afetam o montante total empenhado.

Na função saúde, as atividades com maior volume de recursos estão ligadas à assistência hospitalar e ambulatorial (49%), vigilância epidemiológica (22%) e assistência a povos indígenas (12%). Em educação, destacam-se o ensino superior (32%), a educação básica (31%) e o desenvolvimento científico (13%). Em ciência e tecnologia figuram ações de desenvolvimento tecnológico e engenharia (45%) e desenvolvimento científico (44%). Já na função de defesa nacional fica evidente a matricialidade orçamentária, levando em conta que a principal subfunção, em volume de recursos, é a atenção básica em saúde (29%), seguida de defesa aérea (28%) e assistência hospitalar e ambulatorial (13%).³⁵

No entanto, quando considerada apenas a distribuição dos repasses por subfunção, os resultados indicam uma atuação bastante heterogênea das OSCs, tendo em vista a identificação de repasses em 99 das 110 subfunções previstas no orçamento, demonstrando que a participação das OSCs nas políticas públicas ocorre de maneira dispersa por todas

35. A tabela com a distribuição das funções e subfunções está disponível no anexo.

as áreas governamentais. O mapeamento por valor total de repasse apontou como áreas responsáveis pelo maior aporte de recursos, respectivamente: assistência hospitalar e ambulatorial (20,8%), vigilância epidemiológica (8,8%), desenvolvimento científico (7,4%) e desenvolvimento tecnológico e engenharia (5,8%). A tabela 9 permite a visualização da distribuição percentual dos recursos entre as áreas que receberam aportes superiores a R\$ 100 milhões,³⁶ reiterando a diversidade temática das ações executadas pelas OSCs como elemento central na caracterização dessas parcerias.

Finalmente, quando examinada a distribuição dos repasses entre os diferentes elementos da despesa (tabela 10), verificamos que mais da metade (60%) está classificada como outros serviços de terceiros (pessoas jurídicas), em que estão inseridas atividades como:

prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação; fretes e carretos; locação de imóveis; locação de equipamentos e materiais permanentes; *software*; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor); habilitação de telefonia fixa e móvel celular e outros congêneres (...) (Brasil, 2017, p. 70).

TABELA 10
Distribuição dos empenhos por número de empenhos, número de OSCs, total empenhado, média de valor empenhado e média de valor empenhado por OSC, segundo elemento da despesa (2010-2018)

Elemento da despesa	Empenhos		OSCs		Valor empenhado (corrigido para dez./2018)			
	Número	%	Número	%	Total (R\$)	%	Média por número de empenhos (R\$)	Média por OSCs (R\$)
Aquisição de bens para revenda	783	0,27	174	0,78	71.377.141	0,06	91.159	410.213
Aquisição de imóveis	50	0,02	33	0,15	143.391.281	0,12	2.867.826	4.345.190
Auxílio-alimentação	2	0,00	1	0,00	992	0,00	496	992
Auxílio-transporte	1.866	0,64	41	0,18	138.421.948	0,12	74.181	3.376.145
Auxílio financeiro a estudantes	768	0,26	121	0,54	195.000.766	0,16	253.907	1.611.577
Auxílio financeiro a pesquisadores	201	0,07	18	0,08	169.367.479	0,14	842.624	9.409.304
Auxílios	24.446	8,39	3.432	15,45	4.682.797.415	3,95	191.557	1.364.451
Concessão de empréstimos e financiamentos	4.887	1,68	3.136	14,12	2.403.894.994	2,03	491.896	766.548

(Continua)

36. A tabela com a distribuição total entre as subfunções está disponível no anexo.

(Continuação)

Elemento da despesa	Empenhos		OSCs		Valor empenhado (corrigido para dez./2018)			
	Número	%	Número	%	Total (R\$)	%	Média por número de empenhos (R\$)	Média por OSCs (R\$)
Contratação por tempo determinado	59	0,02	5	0,02	26.991.107	0,02	457.476	5.398.221
Contribuição a entidades fechadas de previdência	3.677	1,26	15	0,07	2.536.356.748	2,14	689.790	169.090.450
Contribuições	33.068	11,35	4.583	20,63	13.749.881.970	11,60	415.806	3.000.192
Despesas de exercícios anteriores	4.363	1,50	1.119	5,04	1.122.256.600	0,95	257.221	1.002.910
Diárias – civil	309	0,11	53	0,24	29.090.649	0,02	94.144	548.880
Diárias – militar	47	0,02	1	0,00	1.695	0,00	36	1.695
Distribuição constitucional ou legal de receitas	5	0,00	1	0,00	1.111.044.451	0,94	222.208.890	1.111.044.451
Equalização de preços e taxas	224	0,08	61	0,27	35.612.699	0,03	158.985	583.815
Equipamentos e material permanente	1.382	0,47	306	1,38	484.461.667	0,41	350.551	1.583.208
Indenizações e restituições	2.065	0,71	299	1,35	551.524.246	0,47	267.082	1.844.563
Indenizações e restituições trabalhistas	5	0,00	1	0,00	21.085	0,00	4.217	21.085
Locação de mão de obra	7.030	2,41	144	0,65	1.521.515.222	1,28	216.432	10.566.078
Material de consumo	3.446	1,18	569	2,56	7.900.471.947	6,66	2.292.650	13.884.836
Material, bem ou serviço para distribuição gratuita	12.928	4,44	4.557	20,51	3.848.659.163	3,25	297.700	844.560
Obras e instalações	557	0,19	84	0,38	2.074.350.822	1,75	3.724.149	24.694.653
Obrigações patronais	6	0,00	2	0,01	613	0,00	102	306
Obrigações tributárias e contributivas	2.721	0,93	808	3,64	155.178.527	0,13	57.030	192.053
Outras despesas de pessoal – terceirização	849	0,29	10	0,05	713.712.579	0,60	840.651	71.371.258
Outros auxílios financeiros a pessoas físicas	31	0,01	6	0,03	7.666.113	0,01	247.294	1.277.685
Outros benefícios assistenciais do servidor e do militar	17	0,01	8	0,04	565.527	0,00	33.266	70.691
Outros benefícios do Regime de Previdência dos Servidores Público (RGPS) – área urbana	122	0,04	13	0,06	256.298	0,00	2.101	19.715
Outros benefícios previdenciários do servidor ou do militar	43	0,01	18	0,08	185.489	0,00	4.314	10.305
Outros serviços de terceiros – pessoa física	1.371	0,47	180	0,81	576.960.931	0,49	420.832	3.205.339
Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	174.767	60,00	8.495	38,24	60.315.268.727	50,88	345.118	7.100.090
Passagens e despesas com locomoção	1.887	0,65	138	0,62	98.647.365	0,08	52.277	714.836
Pensões do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e do militar	1	0,00	1	0,00	1.793	0,00	1.793	1.793
Premiações culturais, artísticas, científicas, desportivas e outras	2.096	0,72	1.556	7,00	147.768.526	0,12	70.500	94.967
Principal corrigido da dívida contratual refinanciado	4	0,00	3	0,01	3.712.375.028	3,13	928.093.757	1.237.458.343
Ressarcimento de despesa de pessoal requisitado	136	0,05	6	0,03	5.305.995	0,00	39.015	884.333
Sentenças judiciais	893	0,31	100	0,45	2.351.512.402	1,98	2.633.273	23.515.124
Serviços de consultoria	1.383	0,47	188	0,85	818.569.970	0,69	591.880	4.354.096
Serviços de tecnologia da informação e comunicação – pessoa jurídica	458	0,16	57	0,26	42.096.532	0,04	91.914	738.536
Subvenções sociais	2.330	0,80	847	3,81	6.801.325.678	5,74	2.919.024	8.029.900
Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil	6	0,00	4	0,02	524	0,00	87	131
Total	291.289100,00		31.194 140,42		118.543.890.704 100,00		406.963	3.800.214

Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal.

Obs.: 1. Apenas empenhos com valor diferente de zero. Os empenhos foram corrigidos para valores de dezembro de 2018, pelo IPCA/IBGE.

2. Empenhos que continham valores negativos foram mantidos porque podem indicar anulações ou cancelamentos, parciais ou totais, de desembolsos e afetam o montante total empenhado.

Na sequência, constam as despesas definidas como contribuições (11,3%); material, bem ou serviço para distribuição gratuita (4,4%); e auxílios (8,4%).

Isso demonstra que, além da contratação de serviços de terceiros, as OSCs destinariam os recursos recebidos para gastos de manutenção de outras entidades de direito público ou privado (contribuições); adquirir materiais, bens ou serviços para distribuição gratuita como livros, medicamentos ou gêneros alimentícios; e para atender investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou entidades sem fins lucrativos (auxílios).³⁷

4.3 Convergência entre finalidades de atuação das OSCs e execução orçamentária por área temática

Tem sido recorrente no debate sobre a complexificação das OSCs o lugar central ocupado pela *heterogeneidade* das atividades e dos projetos por elas desenvolvidos – enquanto elemento balizador das potencialidades de sua atuação nas políticas públicas, assim como indicativo das competências por elas internalizadas e de áreas nas quais possuem maior ou menor expertise na execução de projetos.

Em decorrência disso, discussões travadas em torno das possibilidades de melhoria dos critérios de classificação temática das OSCs têm sido pautadas pelo reconhecimento das dificuldades derivadas da adoção de visões restritas sobre a atuação das organizações baseadas estritamente nas categorias de classificação de área ou subárea que compõem as finalidades de atuação da CNAE. O fato de as OSCs indicarem, no momento de sua formalização e inscrição no CNPJ, uma finalidade de atuação associada a sua *principal atividade* não impede, jurídica ou administrativamente, o desenvolvimento de projetos ligados a inúmeras outras áreas temáticas por parte dessas organizações.

Dito isso, como parte do esforço para compreender a concentração ou dispersão das OSCs em relação às áreas temáticas das parcerias firmadas com os diversos órgãos da administração pública federal, foram comparadas as finalidades de atuação das OSCs e

37. Para mais detalhes, confira o *Manual Técnico de Orçamento* (Brasil, 2017).

a distribuição temática/setorial dos empenhos executados de 2010 a 2018, a partir das variáveis função e subfunção.³⁸

Obviamente, isso não significa que a atuação das OSCs esteja circunscrita aos temas aqui apontados, considerando que as parcerias federais representam apenas parte das atividades desempenhadas por essas organizações e que sua atuação pode englobar inúmeros projetos custeados por meio de fontes de financiamento não públicas, como investimentos privados, recursos próprios ou doações e repasses de organismos internacionais.³⁹

Nessa direção, foram agregadas informações sobre os valores empenhados segundo a finalidade de atuação da OSC e a função e a subfunção atribuídas ao gasto (tabelas 11 e 12) de forma a permitir a interpretação desses dados a partir de duas óticas. Em primeiro lugar, direcionou-se o foco na distribuição dos recursos por função/subfunção em relação às finalidades de atuação das OSCs. Sob essa ótica, seria possível verificar, por exemplo, se OSCs de saúde recebem majoritariamente recursos destinados para execução de atividades ligadas à saúde ou se ocorre a dispersão desses recursos entre outras áreas governamentais. Em segundo lugar, partindo da perspectiva da classificação funcional do recurso no orçamento federal, seria possível identificar quais finalidades de atuação das OSCs têm tido maior participação na execução de recursos pertencentes às diferentes funções e subfunções orçamentárias. Isso, a nosso ver, permite entender de que maneira a classificação atribuída às OSCs, conforme as finalidades de atuação descritas no CNIS, dialoga com as ações efetivamente executadas por essas organizações a partir dos dados orçamentários das parcerias firmadas com o governo federal.

38. "A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), e é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nos três níveis de governo. Trata-se de uma classificação independente dos programas e de aplicação comum e obrigatória, no âmbito dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público" (Brasil, 2017, p. 35).

39. A estimativa de investimentos médios anuais foi de cerca de R\$ 3,1 bilhões por ano de 2009 a 2016 pelas organizações associadas ao *Censo GIFE 2016* (Saez, Santiago e Zacchi, 2017).

TABELA 11
Distribuição do valor empenhado (corrigido para dez./2018), segundo função e macroárea de atuação, ordenado pelo total empenhado na função (2010-2018)

Função	Assistência social		Associações: patronais e profissionais		Cultura e recreação		Desenvolvimento e defesa de direitos		Educação e pesquisa		Outras atividades associativas		Outras OSCs		Religião		Saúde		Total	
	Total (R\$)	% na função	Total (R\$)	% na função	Total (R\$)	% na função	Total (R\$)	% na função	Total (R\$)	% na função	Total (R\$)	% na função	Total (R\$)	% na função	Total (R\$)	% na função	Total (R\$)	% na função	Total (R\$)	% na função
Saúde	90.578.159	0,19	100.399.267	0,21	9.569.954	0,02	2.277.758.007	4,86	2.759.298.539	5,88	351.044.928	0,75	6.997.978.506	14,92	4.615.791.044	9,84	29.711.691.368	63,33	46.914.109.772	39,58
Educação	164.899.654	1,00	96.394.418	0,58	21.909.334	0,13	2.555.038.440	15,44	9.344.632.163	56,46	597.748.495	3,61	3.265.963.541	19,73	70.642.975	0,43	432.946.973	2,62	16.550.175.992	13,96
Ciência e tecnologia	6.492.497	0,05	48.189.424	0,39	16.044.382	0,13	2.254.588.142	18,17	6.639.628.588	53,50	604.001.212	4,87	2.699.444.924	21,75	1.602.368	0,01	139.456.015	1,12	12.409.457.553	10,47
Encargos especiais	3.158.229	0,05	13.617.587	0,21	793.051	0,01	53.632.044	0,84	61.131.484	0,96	172.777.599	2,70	6.090.337.938	95,19	11.423	0,00	2.865.129	0,04	6.398.324.485	5,40
Defesa nacional	47.254.793	0,77	33.237.835	0,54	1.949.673	0,03	1.565.239.236	25,55	1.263.655.368	20,63	28.469.360	0,46	694.951.300	11,34	379.783.444	6,20	2.111.258.778	34,47	6.125.799.787	5,17
Organização agrária	74.652.716	1,52	153.067.977	3,11	2.831.752	0,06	3.393.976.413	68,94	370.696.948	7,53	587.040.126	11,92	279.302.234	5,67	14.870.698	0,30	46.757.638	0,95	4.923.196.501	4,15
Assistência social	25.826.295	0,67	47.664.602	1,24	8.340.395	0,22	3.198.567.648	83,30	23.130.098	0,60	356.514.154	9,28	174.515.883	4,54	4.509.906	0,12	673.796	0,02	3.839.742.777	3,24
Agricultura	39.376.795	1,58	25.568.980	1,03	6.398.571	0,26	686.534.664	27,54	244.793.910	9,82	61.777.264	2,48	1.370.913.588	54,98	11.431.508	0,46	46.504.689	1,87	2.493.299.970	2,10
Transporte	8.259.694	0,40	5.989.509	0,29	746.541	0,04	168.159.813	8,14	1.682.278.015	81,46	9.725.330	0,47	189.532.123	9,18	196.755	0,01	246.495	0,01	2.065.134.275	1,74
Administração	37.057.161	1,80	15.268.832	0,74	5.335.499	0,26	231.510.057	11,23	606.906.369	29,45	73.606.810	3,57	1.045.443.022	50,72	3.568.166	0,17	42.409.226	2,06	2.061.105.142	1,74
Judiciária	632.583.273	32,03	17.292.160	0,88	12.067.764	0,61	266.246.021	13,48	516.157.851	26,14	52.788.556	2,67	408.019.107	20,66	3.253.182	0,16	66.297.619	3,36	1.974.705.533	1,67
Desporto e lazer	23.578.961	1,30	212.826	0,01	682.113.961	37,59	272.779.835	15,03	609.708.048	33,60	45.025.646	2,48	176.202.279	9,71	743.164	0,04	4.480.001	0,25	1.814.844.721	1,53
Direitos da cidadania	314.365.324	19,02	4.327.794	0,26	25.728.441	1,56	751.994.805	45,50	216.918.941	13,12	48.157.731	2,91	187.326.243	11,33	60.615.431	3,67	43.316.945	2,62	1.652.751.657	1,39
Energia	2.134.655	0,14	1.130.098.534	74,11	129.351	0,01	26.893.315	1,76	274.881.419	18,03	2.267.004	0,15	78.535.033	5,15	9.944.712	0,65	608	0,00	1.524.894.630	1,29
Indústria	47.269.096	3,51	5.554.449	0,41	1.406.695	0,10	173.554.367	12,88	709.029.846	52,64	101.444.099	7,53	308.716.436	22,92	-	-	1.676	0,00	1.346.976.665	1,14
Gestão ambiental	3.690.304	0,28	45.151.377	3,39	2.035.896	13,67	363.491.146	27,29	145.019.046	10,89	281.890.436	21,16	307.619.764	23,09	952	0,00	3.213.904	0,24	1.332.112.824	1,12
Cultura	12.410.590	0,98	31.209.611	2,46	244.146.786	19,21	490.312.265	38,58	187.997.832	14,79	26.169.803	2,06	249.223.013	19,61	28.956.228	2,28	508.338	0,04	1.270.934.467	1,07
Comunicações	7.237.180	0,88	4.957.967	0,61	2.926.836	0,36	90.003.012	10,99	560.293.799	68,44	8.224.031	1,00	144.172.864	17,61	841.237	0,10	2.661	0,00	818.659.588	0,69
Trabalho	59.572.509	9,01	15.915.403	2,41	6.780.173	1,03	363.696.215	55,00	137.756.452	20,83	29.946.639	4,53	45.569.806	6,89	265.176	0,04	1.723.981	0,26	661.226.353	0,56

(Continua)

(Continuação)

Função	Assistência social		Associações patronais e profissionais		Cultura e recreação		Desenvolvimento e defesa de direitos		Educação e pesquisa		Outras atividades associativas		Outras OSCs		Religião		Saúde		Total	
	Total (R\$)	% na função	Total (R\$)	% na função	Total (R\$)	% na função	Total (R\$)	% na função	Total (R\$)	% na função	Total (R\$)	% na função	Total (R\$)	% na função	Total (R\$)	% na função	Total (R\$)	% na função	Total (R\$)	Total (%)
Comércio e serviços	2.160.526	0,34	46.809.068	7,47	47.861.692	7,64	345.510.458	55,15	158.892.224	25,36	3.837.722	0,61	12.328.937	1,97	3.322.251	0,53	5.738.871	0,92	626.461.749	0,53
Legislativa	44.506.661	11,46	9.587.151	2,47	1.991.685	0,51	14.053.284	3,62	12.549.395	3,23	163.306.721	42,07	47.807.345	12,31	9.146	0,00	94.403.644	24,32	388.215.034	0,33
Essencial à Justiça	174.993.455	53,00	2.632.305	0,80	1.917.140	0,58	22.527.699	6,82	46.922.706	14,21	4.466.141	1,35	52.246.685	15,82	15.864.872	4,80	8.619.032	2,61	330.190.034	0,28
Segurança pública	11.067.052	3,44	3.795.494	1,18	3.905.960	1,22	50.843.190	15,83	135.251.324	42,10	3.491.892	1,09	97.969.255	30,49	1.083.474	0,34	13.858.315	4,31	321.265.957	0,27
Previdência social	10.552.893	3,49	1.074.287	0,36	8.078	0,00	21.432.427	7,09	40.314.404	13,33	10.400.077	3,44	217.539.961	71,93	1.053.486	0,35	42.564	0,01	302.418.178	0,26
Urbanismo	13.251.576	6,00	55.024.153	24,91	607.300	0,27	36.561.777	16,55	57.614.350	26,08	6.094.380	2,76	48.186.406	21,81	467.358	0,21	3.126.308	1,42	220.933.608	0,19
Habituação	1.406.729	1,20	1.854.620	1,58	481.998	0,41	94.407.637	80,57	8.852.661	7,56	7.666.983	6,54	2.232.386	1,91	271.085	0,23	-	-	117.174.099	0,10
Relações exteriores	689.035	1,16	109.122	0,18	4.262.873	7,19	6.684.740	11,27	18.475.293	31,14	383.123	0,65	28.724.577	48,42	-	-	20	0,00	59.328.784	0,05
Saneamento	-	-	-	-	-	-	460.570	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	460.570	0,00
Total	1.859.025.811	-	1.915.004.756	-	1.292.291.783	-	19.776.457.228	-	26.832.787.074	-	3.638.266.262	-	25.220.803.156	-	5.229.100.040	-	32.780.154.594	-	118.543.890.704	100,00

Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal.

Obs.: 1. Apenas empenhos com valor diferente de zero. Os empenhos foram corrigidos para valores de dezembro de 2018, pelo IPCA/IBGE.

2. Empenhos que continham valores negativos foram mantidos porque podem indicar anulações ou cancelamentos, parciais ou totais, de desembolsos e afetam o montante total empenhado.

TABELA 12
Distribuição do valor empenhado (corrigido para dez./2018) segundo subfunção e macroárea de atuação, ordenado pelo total empenhado na subfunção (2010-2018)

Subfunção	Assistência social		Associações patronais e profissionais		Cultura e recreação		Desenvolvimento e defesa de direitos		Educação e pesquisa		Outras atividades associativas		Outras OSCs		Religião		Saúde		Total (RS)	Total (%)
	Total (RS)	% na subfunção	Total (RS)	% na subfunção	Total (RS)	% na subfunção	Total (RS)	% na subfunção	Total (RS)	% na subfunção	Total (RS)	% na subfunção	Total (RS)	% na subfunção	Total (RS)	% na subfunção	Total (RS)	% na subfunção		
Assistência hospitalar e ambulatorial	66.197.665	0,27	19.378.008	0,08	141.856	0,00	453.265.228	1,84	1.584.881.817	6,43	188.360.753	0,76	2.799.395.352	11,36	1.002.546.547	4,07	18.523.175.919	75,18	24.637.341.144	20,78
Vigilância epidemiológica	2.552.773	0,02	334.370	0,00	683.681	0,01	172.900.087	1,66	233.457.294	2,24	52.959.327	0,51	576.904.250	5,54	3.486.750	0,03	9.374.695.796	89,99	10.417.974.327	8,79
Desenvolvimento científico	1.299.249	0,01	14.585.819	0,17	194.568	0,00	1.926.488.451	22,16	4.604.672.704	52,96	749.906.111	8,62	1.343.986.809	15,46	775.805	0,01	53.370.102	0,61	8.695.279.617	7,34
Desenvolvimento tecnológico e engenharia	7.527.570	0,11	50.140.645	0,73	11.443.629	0,17	1.281.427.291	18,63	3.279.133.162	47,68	227.301.224	3,30	1.745.408.088	25,38	8.618.591	0,13	266.946.776	3,88	6.877.946.977	5,80
Administração geral	282.172.097	4,20	40.615.633	0,60	12.892.307	0,19	1.038.825.540	15,45	1.531.943.149	22,79	105.608.566	1,57	3.405.593.322	50,59	104.910.137	1,56	204.305.091	3,04	6.721.866.463	5,67
Outros encargos especiais	1.119	0,00	8.565.279	0,14	223.457	0,00	44.724.834	0,72	16.167.249	0,26	13.654.675	0,22	6.094.855.335	98,64	11.423	0,00	532.396	0,01	6.178.735.768	5,21
Ensino superior	16.030.077	0,27	44.161.845	0,75	12.224.471	0,21	623.229.818	10,65	3.115.080.696	53,23	121.013.077	2,07	1.595.636.948	27,27	49.205.100	0,84	275.175.675	4,70	5.851.757.707	4,94
Assistência aos povos indígenas	41.612	0,00	19.330.403	0,35	3.399	0,00	172.824.056	3,10	5.132.087	0,09	25.210	0,00	42.416.144	0,76	3.380.048.706	60,55	1.962.476.701	35,16	5.582.298.319	4,71
Atenção básica	199.214.137	2,52	17.456.008	0,32	1.466.881	0,03	636.360.081	11,53	220.096.020	3,99	116.699.303	2,12	2.124.454.594	38,50	534.009.042	9,68	1.727.894.441	31,32	5.517.650.508	4,65
Educação básica	2.481.031	0,05	9.531.671	0,19	419.008	0,01	126.629.021	2,46	4.485.090.388	87,13	362.633.317	0,70	474.560.895	9,22	4.396.974	0,09	8.095.015	0,16	5.147.467.320	4,34
Reforma agrária	23.857.894	0,97	30.418.160	1,24	2.727.339	0,11	1.800.945.329	73,23	21.272.408	0,87	460.218.339	18,71	116.749.652	4,75	2.895.664	0,12	79.396	0,00	2.459.164.182	2,07
Formação de recursos humanos	22.076.875	1,01	19.713.461	0,90	8.046.884	0,37	350.095.248	15,97	700.013.459	31,92	32.598.078	1,49	955.100.304	43,56	3.326.576	0,15	101.811.333	4,64	2.192.782.217	1,85
Alimentação e nutrição	24.905.560	1,23	38.654.699	1,91	8.348.114	0,41	1.409.541.265	69,87	18.080.373	0,90	348.315.954	17,27	162.670.603	8,06	4.498.115	0,22	2.617.175	0,13	2.017.431.858	1,70
Extensão rural	45.673.406	2,27	109.088.173	5,43	74.578	0,00	1.374.577.426	68,37	260.492.387	12,96	81.836.061	4,07	104.518.891	5,20	9.898.683	0,49	24.314.465	1,21	2.010.474.071	1,70
Saneamento básico rural	-	-	6.862.658	0,39	-	-	1.756.941.404	98,85	3.865.802	0,22	9.673.185	0,54	-	-	-	-	-	-	1.777.343.049	1,50
Defesa aérea	6.404.329	0,37	755.169	0,04	1.636	0,00	1.109.614.582	63,87	52.184.855	3,00	403.048	0,02	559.261.227	32,19	4.598.914	0,26	4.085.185	0,24	1.737.308.946	1,47
Direitos individuais, coletivos e difusos	440.051.794	25,90	6.180.325	0,36	26.541.264	1,56	674.645.963	39,70	128.949.962	7,59	44.652.491	2,63	226.488.758	13,33	704.555.418	4,15	81.372.076	4,79	1.699.333.052	1,43
SupORTE profilático e terapêutico	1.400.884	0,10	489.303	0,03	57.920	0,00	571.300.374	39,76	250.709.129	17,45	7.787.647	0,54	498.069.924	34,66	4.713.873	0,33	102.383.042	7,13	1.436.912.096	1,21

(Continua)

Subfunção	Assistência social		Associações patronais e profissionais		Cultura e recreação		Desenvolvimento e defesa de direitos		Educação e pesquisa		Outras atividades associativas		Outras OSCs		Religião		Saúde		Total	
	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	Total (%)
Planejamento e orçamento	885.213	0,06	3.129.281	0,22	240.491	0,02	213.144.912	14,98	1.064.191.943	74,82	2.521.310	0,18	137.618.399	9,68	658.709	0,05	-	-	1.422.390.258	1,20
Despote de rendimento	697.788	0,05	-	-	569.837.577	41,63	149.681.829	10,94	578.294.129	42,25	22.932.035	1,68	44.182.740	3,23	-	-	3.127.783	0,23	1.368.753.881	1,15
Energia elétrica	-	-	1.111.052.801	99,78	-	-	595.607	0,05	597.379	0,05	-	-	1.287.800	0,12	-	-	-	-	1.113.531.587	0,94
Ensino profissional	4.615.848	0,42	20.543.799	1,89	6.499.065	0,60	231.436.761	21,28	566.049.276	52,05	91.659.954	8,43	158.238.707	14,55	6.813.047	0,63	1.690.914	0,16	1.087.547.371	0,92
Diffusão cultural	9.909.228	0,92	27.549.747	2,57	2.297.358.846	21,43	355.507.089	33,16	2.268.131.155	21,15	23.488.640	2,19	192.344.258	17,94	6.347.289	0,59	475.223	0,04	1.072.170.975	0,90
Recursos hídricos	159.953	0,02	44.904.274	4,35	173.160.221	16,76	216.152.518	20,92	46.135.377	4,47	27.470.948	26,59	27.895.400	26,90	-	-	-	-	1.033.148.690	0,87
Ação judiciária	473.671.231	52,86	2.736.786	0,31	9.973.790	1,11	146.017.222	16,29	127.407.343	14,22	19.874.323	2,22	100.199.430	11,18	2.054.251	0,23	14.186.961	1,58	896.115.337	0,76
Tecnologia da informação	2.621.318	0,30	1.658.066	0,19	1.700.726	0,19	641.963.788	73,58	158.977.247	18,22	11.187.087	1,28	54.376.085	6,23	15.628	0,00	-	-	872.499.945	0,74
Defesa naval	432.243	0,06	221.985	0,03	11.261	0,00	99.403.088	14,13	538.813.273	76,59	197.687	0,03	45.591.288	6,48	3.181.799	0,45	15.625.656	2,22	703.478.279	0,59
Despote comunitário	22.753.805	4,85	160.605	0,03	111.073.461	23,70	154.218.791	32,90	29.041.745	6,20	22.445.748	4,79	128.310.410	27,37	743.164	0,16	-	-	468.747.730	0,40
Transferências para a educação básica	14.501.662	3,49	4.631	0,00	30.935	0,01	82.088.452	19,75	276.653.865	66,57	4.522.056	1,09	34.089.038	8,20	2.625.065	0,63	1.051.250	0,25	415.566.933	0,35
Normalização e fiscalização	121.159.640	2,98	1.457.657	0,36	1.930.830	0,47	64.042.844	15,70	249.609.866	61,19	13.695.193	3,36	60.531.694	14,84	3.520.641	0,86	945.752	0,23	407.894.117	0,34
Telecomunicações	3.590.037	0,88	5.816.854	1,43	6.419.718	1,58	45.535.690	11,18	26.495.635	6,51	16.527	0,00	318.985.703	78,35	282.124	0,07	-	-	407.142.289	0,34
Turismo	658.691	0,16	45.417.227	11,31	477.472.235	11,89	188.096.601	46,83	102.652.631	25,56	1.311.825	0,33	7.827.289	1,95	2.184.397	0,54	5.738.871	1,43	401.634.768	0,34
Transporte rodoviário	1.687.492	0,43	4.591.708	1,16	26.645	0,01	34.803.735	8,77	355.335.072	89,54	210.159	0,05	1.900	0,00	170.836	0,04	11.537	0,00	396.839.085	0,33
Diffusão do conhecimento científico e tecnológico	2.069.444	0,55	1.180.725	0,31	2.080.010	0,55	152.161.060	40,27	135.558.234	35,88	1.106.509	0,29	81.643.843	21,61	1.335.600	0,35	718.804	0,19	377.854.229	0,32
Empregabilidade	33.356.354	10,37	5.480.029	1,70	6.571.482	2,04	201.507.932	62,65	36.958.761	11,49	26.846.607	8,35	10.187.231	3,17	-	-	747.511	0,23	321.655.909	0,27
Comunicação social	745.503	0,24	5.566.101	1,80	492.933	0,16	12.592.383	4,08	272.987.403	88,41	574.887	0,19	15.757.216	5,10	-	-	69.957	0,02	308.785.984	0,26
Combustíveis minerais	-	-	958.832	0,32	-	-	40.289.996	13,29	186.617.905	61,56	12.356.021	4,08	62.915.560	20,75	-	-	-	-	303.138.315	0,26
Fomento ao trabalho	25.342.672	10,39	9.948.528	4,08	218.197	0,09	120.570.829	49,45	78.124.827	32,04	2.943.778	1,21	5.591.905	2,29	225.445	0,09	874.147	0,36	243.840.328	0,21
Normalização e qualidade	31.153.089	13,50	1.174.445	0,50	5.739	0,00	94.390.877	40,41	5.442.948	2,33	92.178.839	39,46	8.858.293	3,79	-	-	-	-	233.582.230	0,20
Outras transferências	31.157.109	1,39	5.052.309	2,22	559.901	0,25	11.919.133	5,25	44.964.235	19,79	159.122.924	70,05	43.802	0,02	-	-	2.332.733	1,03	227.152.145	0,19

(Continua)

Subfunção	Assistência social		Associações patronais e profissionais		Cultura e recreação		Desenvolvimento e defesa de direitos		Educação e pesquisa		Outras atividades associativas		Outras OSCs		Religião		Saúde		Total	
	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	Total (%)
Ensino médio	42.608	0,02	3.414.894	1,70	7.140	0,00	166.905	0,08	184.741.786	92,11	459.201	0,23	11.229.248	5,60	497.579	0,25	-	-	200.559.361	0,17
Assistência à ciência e ao adolescente	12.891.093	6,61	933	0,00	1.440.389	0,74	107.823.199	55,26	19.316.948	9,90	1.615.870	0,83	44.210.267	22,66	-	-	7.804.958	4,00	195.103.657	0,16
Saneamento básico urbano	4.531.819	2,71	566.062	0,34	-	-	51.674.077	30,89	90.117.166	53,87	6.548.683	3,91	13.515.637	8,08	324.470	0,19	-	-	167.277.914	0,14
Preservação e conservação ambiental	2.230.569	1,37	32.813	0,02	8.146.283	5,00	48.108.002	29,50	82.140.671	50,37	6.988.708	4,29	15.211.190	9,33	20.244	0,01	194.200	0,12	163.072.681	0,14
Defesa terrestre	23.620	0,01	2.068.237	1,28	160.850	0,10	100.237.927	61,93	50.086.257	30,94	5.386.389	3,33	3.355.883	2,07	488.757	0,30	49.511	0,03	161.857.431	0,14
Ordenamento territorial	2.641.067	1,65	12.640.869	7,88	806.592	0,50	74.403.204	46,36	22.709.080	14,15	33.706.746	21,00	12.017.542	7,49	1.554.415	0,97	-	-	160.479.425	0,14
Ação legislativa	162	0,00	934.574	0,69	1.334.379	0,99	12.638.917	9,34	5.139.688	3,80	11.432.334	84,49	930.098	0,69	-	-	6.602	0,00	135.309.753	0,11
Mineração	294.068	0,24	448.961	0,37	2.888	0,00	9.044.268	7,40	98.408.392	80,56	5.158.604	4,22	8.763.706	7,17	-	-	35.854	0,03	122.156.741	0,10
Habituação urbana	1.406.729	1,18	1.854.620	1,56	481.998	0,41	94.670.145	79,69	9.457.677	7,96	8.261.747	6,95	2.232.386	1,88	428.092	0,36	-	-	118.793.395	0,10
Promoção da produção agropecuária	1.154.715	0,98	6.553.614	5,54	2.393.108	2,02	33.967.311	28,71	37.172.213	31,42	22.998.839	19,44	14.047.427	11,88	5.373	0,00	-	-	118.292.600	0,10
Defesa agropecuária	68.386	0,06	3.902.958	3,42	996	0,00	5.137.255	4,50	24.825.546	21,77	963.143	0,84	79.024.901	69,30	-	-	112.089	0,10	114.035.274	0,10
Abastecimento	777.580	0,74	4.924.364	4,71	1.149.450	1,10	49.782.711	47,59	1.633.578	1,56	9.718.819	9,29	36.607.894	35,00	11.791	0,01	-	-	104.606.186	0,09
Patrimônio histórico, artístico e arqueológico	322.763	0,31	975.185	0,94	11.043.675	10,66	57.051.105	55,05	21.026.507	20,29	1.980.015	1,91	10.428.692	10,06	771.382	0,74	32.615	0,03	103.631.839	0,09
Proteção e benefícios ao trabalhador	25.076	0,03	82.370.686	82,93	82.912	0,08	9.556.580	9,62	2.451.758	2,47	2.706.317	2,72	2.129.229	2,14	5.571	0,01	2.073	0,00	99.330.202	0,08
Vigilância sanitária	100.656	0,13	445.019	0,56	28.264	0,04	48.127.709	60,57	2.378.018	2,99	1.359.467	1,71	23.727.442	29,86	-	-	3.290.492	4,14	79.457.068	0,07
Transportes coletivos urbanos	8.894.177	11,22	45.130.340	56,95	8.695	0,01	14.645.134	18,48	68.186	0,09	6.072.020	7,66	1.682.482	2,12	449.966	0,57	2.287.626	2,89	79.238.627	0,07
Assistência comunitária	532.420	0,69	455.820	0,59	26.752	0,03	43.246.691	56,08	9.170.640	11,89	872.443	1,13	22.799.096	29,57	7.411	0,01	-	-	77.113.274	0,07
Promoção industrial	-	-	1.369.090	1,82	501.163	0,67	19.319.766	25,69	47.939.786	63,74	5.535.757	7,36	548.169	0,73	-	-	-	-	75.213.730	0,06
Promoção comercial	1.948.750	2,78	2.509.857	3,58	1.861.158	2,65	35.413.910	50,45	21.523.066	30,66	4.997	0,01	6.927.626	9,87	-	-	-	-	70.189.365	0,06
Promoção da produção animal	-	-	2.357.992	3,53	332.044	0,50	23.770.314	35,56	29.732.337	44,48	1.021.567	1,53	9.629.940	14,41	-	-	-	-	66.844.194	0,06

(Continua)

Subfunção	Assistência social		Associações patronais e profissionais		Cultura e recreação		Desenvolvimento e defesa de direitos		Educação e pesquisa		Outras atividades associativas		Outras OSCs		Religião		Saúde		Total	
	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	Total (%)
Controle externo	46.257.538	70,01	949.995	1,44	590.003	0,89	953.316	1,44	9.664.786	14,63	1.586.236	2,40	5.789.569	8,76	9.146	0,01	271.052	0,41	66.072.641	0,06
Custódia e reintegração social	660.486	1,03	14.817	0,02	-	-	5.663.855	8,81	15.020.748	23,38	1.929.246	3,00	36.999.135	57,58	-	-	3.969.126	6,18	64.257.413	0,05
Defesa do interesse público no processo judicial	23.565.593	37,52	1.772.490	2,82	894.313	1,42	13.832.011	22,02	14.611.420	23,26	4.068.884	6,48	3.545.921	5,65	397.838	0,63	123.050	0,20	62.811.519	0,05
Controle ambiental	146.168	0,23	286.359	0,46	20	0,00	2.286.062	3,65	23.574.819	37,62	57.023	0,09	36.312.296	57,94	-	-	9.947	0,02	62.672.694	0,05
Defesa sanitária vegetal	-	-	1.281.724	2,24	-	-	891.831	1,56	1.050.360	1,84	5.225.141	9,13	48.787.131	85,24	-	-	-	-	57.236.186	0,05
Cooperação internacional	3.133	0,01	40.380	0,07	20.487	0,04	21.794.551	39,50	18.708.694	33,91	199	0,00	13.800.261	25,01	180.071	0,33	627.953	1,14	55.175.739	0,05
Metereologia	-	-	259.821	0,50	-	-	214.645	0,41	51.652.479	99,06	-	-	14.314	0,03	-	-	-	-	52.141.258	0,04
Defesa sanitária animal	5.117	0,01	172.269	0,33	-	-	366.942	0,71	4.717.475	9,08	3.209.555	6,18	43.456.782	83,69	-	-	-	-	51.928.141	0,04
Controle interno	7.223	0,01	804.277	1,57	22.890	0,04	14.483.155	28,22	8.595.325	16,75	168.272	0,33	27.243.681	53,08	-	-	-	-	51.324.825	0,04
Transporte hidroviário	-	-	7.867	0,02	-	-	242.185	0,49	49.640.625	99,50	-	-	-	-	-	-	-	-	49.890.678	0,04
Transporte aéreo	-	-	-	-	32.465	0,07	37.044	0,07	49.794.848	99,85	3.272	0,01	-	-	-	-	-	-	49.867.628	0,04
Ensino fundamental	1.628.584	3,47	71	0,00	3.889	0,01	5.607.959	11,97	22.415.818	47,83	116.257	0,25	16.969.198	36,21	124.900	0,27	-	-	46.866.676	0,04
Educação de jovens e adultos	-	-	1.301	0,00	1.515.094	3,57	2.605.419	6,13	7.939.219	18,69	1.386.434	3,26	29.028.492	68,34	-	-	-	-	42.475.958	0,04
Defesa civil	-	-	86.212	0,23	10.563	0,03	3.641.981	9,58	30.622.937	80,53	277.268	0,73	3.386.364	8,91	-	-	-	-	38.025.326	0,03
Produção industrial	18.480	0,05	661.172	1,92	3.316	0,01	2.916.344	8,47	2.161.529	6,28	286.011	0,83	28.037.383	81,43	286.654	0,83	58.351	0,17	34.429.439	0,03
Irrigação	1.993.810	6,10	136.404	0,42	-	-	29.019.729	88,80	59.658	0,16	-	-	1.475.901	4,52	-	-	-	-	32.678.503	0,03
Administração de concessões	-	-	-	-	-	-	2.886	0,01	31.158.127	99,73	-	-	80.625	0,26	-	-	-	-	31.241.638	0,03
Transporte ferroviário	-	-	-	-	-	-	-	-	21.372.756	71,58	-	-	8.484.992	28,42	-	-	-	-	29.857.747	0,03
Representação judicial e extrajudicial	9.004.427	38,01	25.251	0,11	72.428	0,31	3.934.701	16,61	7.858.933	33,17	36.165	0,15	1.054.867	4,49	1.695.346	7,16	-	-	23.692.119	0,02
Policiamento	-	-	8.651	0,04	7.002	0,03	2.056.649	9,19	11.961.200	53,43	2.669.225	11,92	5.682.807	25,39	-	-	-	-	22.385.534	0,02
Serviços urbanos	-	-	29.840	0,15	1.099	0,01	376.507	1,93	14.941.760	76,71	-	-	4.128.061	21,19	-	-	-	-	19.477.267	0,02

(Continua)

Subfunção	Assistência social		Associações patronais e profissionais		Cultura e recreação		Desenvolvimento e defesa de direitos		Educação e pesquisa		Outras atividades associativas		Outras OSCs		Religião		Saúde		Total	
	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	% na subfunção	Total (R\$)	Total (%)
Educação especial	8.128.836	46,61	-	-	-	-	2.684.297	15,39	1.851.302	10,62	977	0,01	4.774.450	27,38	-	-	-	-	17.499.862	0,01
Biocombustíveis	-	-	-	-	-	-	2.775.502	16,25	14.299.644	83,75	-	-	-	-	-	-	-	-	17.075.146	0,01
Relações diplomáticas	-	-	-	-	4.157.437	24,95	3.497.911	20,99	9.005.568	54,05	-	-	-	-	-	-	-	-	16.660.916	0,01
Informação e inteligência	-	-	103.846	0,67	1.636	0,01	980.591	6,28	13.332.170	85,42	24.327	0,16	1.165.119	7,47	-	-	-	-	15.607.690	0,01
Assistência ao portador de deficiência	1.380.674	11,76	-	-	-	-	6.364.569	54,19	511.334	4,35	-	-	2.919.317	24,86	569.097	4,85	-	-	11.744.990	0,01
Promoção da produção vegetal	286.318	2,53	176.774	1,56	5.054	0,04	8.239.205	72,68	2.623.901	23,15	-	-	5.513	0,05	-	-	-	-	11.336.765	0,01
Previdência do regime estatutário	-	-	-	-	-	-	7.620.758	69,84	1.246.449	11,42	-	-	2.044.076	18,73	-	-	-	-	10.911.284	0,01
Previdência básica	229.045	2,30	168.824	1,69	2.561	0,03	3.897.539	39,06	237.529	2,38	7.106	0,07	4.339.474	43,49	1.053.486	10,56	42.564	0,43	9.978.129	0,01
Assistência ao idoso	1.225.483	15,63	-	-	376.576	4,80	3.921.321	50,00	270.337	3,45	-	-	160.605	2,05	1.585.010	20,21	303.703	3,87	7.843.045	0,01
Educação infantil	-	-	-	-	2.623	0,04	2.874.741	39,47	55.790	0,77	-	-	4.349.867	59,73	-	-	-	-	7.283.021	0,01
Administração financeira	-	-	107.978	1,60	10.305	0,15	113.588	1,68	6.187.196	91,68	320.573	4,75	9.149	0,14	-	-	-	-	6.748.789	0,01
Recuperação de áreas degradadas	1.013	0,02	236.414	4,09	592.982	10,27	1.408.425	24,39	3.325.153	57,58	-	-	131.323	2,27	79.226	1,37	-	-	5.774.556	0,00
Infraestrutura urbana	-	-	-757	-0,02	-	-	169	0,01	3.269.974	100,02	-	-	-	-	-	-	-	-	3.269.387	0,00
Relações de trabalho	-	-	-	-	-	-	1.505.816	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.505.816	0,00
Lazer	88.333	16,67	-	-	353.330	66,67	88.333	16,67	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	529.995	0,00
Comércio exterior	-	-	-	-	-	-	285.211	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	285.211	0,00
Administração de receitas	74.890	46,04	2.455	1,51	-	-	30.024	18,46	-	-	-	-	51.051	31,38	-	-	4.244	2,61	162.663	0,00
Propriedade industrial	-	-	45.416	36,68	-	-	188	0,15	75.716	61,15	-	-	2.491	2,01	-	-	-	-	123.811	0,00
Total	1.859.025.811	-	1.915.004.756	-	1.292.291.783	-	19.776.457.228	-	26.832.787.074	-	3.638.266.262	-	25.220.803.156	-	5.229.100.040	-	32.780.154.594	-	118.543.890.704	100,00

Fonte: SIGA-Brasil/Senado Federal.

Obs.: 1. Apenas empenhos com valor diferente de zero. Os empenhos foram corrigidos para valores de dezembro de 2018, pelo IPCA/IBGE.

2. Empenhos que contrinham valores negativos foram mantidos porque podem indicar anulações ou cancelamentos, parciais ou totais, de desembolsos e afetam o montante total empenhado.

Para apresentar os resultados sobre como as OSCs de cada finalidade de atuação executam recursos por função orçamentária, foram consideradas apenas as funções que correspondem às maiores porcentagens de recursos recebidos pelas OSCs de cada finalidade de atuação.

As OSCs de saúde estabelecem parcerias majoritariamente em ações ligadas aos serviços de saúde (91%), enquanto as de educação e pesquisa estariam concentradas nas funções de educação (35%), ciência e tecnologia (25%) e saúde (10%). Também a atuação das OSCs de cultura e recreação teria se distribuído predominantemente em ações de desporto e lazer (53%), cultura (19%) e gestão ambiental (14%). Isso demonstra, nos três casos, a convergência existente entre a finalidade de atuação das OSCs e o tema das ações executadas por elas.

No caso de outras finalidades de atuação, foi possível constatar uma dinâmica oposta em que prevalece a dispersão temática dos recursos. Figuram entre esses casos as OSCs classificadas como outras, que atuam em parcerias nas áreas de saúde (28%), encargos especiais (24%),⁴⁰ educação (13%), e ciência e tecnologia (11%) e suas subfunções correlatas.⁴¹

De maneira similar, a finalidade relacionada a outras atividades associativas também apresenta maior dispersão temática, recebendo repasses provenientes de áreas como ciência e tecnologia (17%), educação (16%), organização agrária (16%) e assistência social (10%). O mesmo ocorre em desenvolvimento e defesa de direitos, em que figuram, respectivamente, ações nas áreas de organização agrária (17%), assistência social (16%), educação (13%), saúde (12%) e ciência e tecnologia (11%).

As OSCs associadas à finalidade religião atuam predominantemente em parcerias na área de saúde (88%) e defesa nacional (8%) em ações de assistência aos povos indígenas, assistência hospitalar e ambulatorial, e atenção básica de saúde, confirmando uma tendência já conhecida de atuação dessas organizações em atividades ligadas à

40. A função orçamentária encargos especiais engloba "despesas que não podem ser associadas a um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra" (Brasil, 2017, p. 38). Para entender a natureza das atividades ligadas a essa função é preciso considerar suas subfunções definidas como: cooperação internacional, outras transferências, outros encargos especiais e transferências para a educação básica. No caso específico da finalidade outras organizações, a totalidade dos recursos consta na subfunção outros encargos especiais.

41. Para detalhamento, conferir anexo.

área de saúde indígena (González e Orlandi, 2008; Montero, 2006), à qual foram destinados cerca de R\$ 3,4 bilhões no período, como mostra a tabela 12.

Destoando das demais finalidades, as associações patronais e profissionais recebem principalmente recursos destinados a financiar ações de energia (59%), que abarcam atividades ligadas à energia elétrica,⁴² e áreas de organização agrária (8%) com ações de extensão rural e saúde e educação (5%). Isso está relacionado ao fato de que nessa categoria estão incluídas entidades centradas na representação e comunicação de associações empresariais e patronais, assim como associações de produtores rurais e similares.

No âmbito das OSCs ligadas às ações de assistência social, uma situação específica demandou um exame mais cuidadoso sobre a distribuição temática dos recursos.⁴³ Foram identificados majoritariamente repasses classificados na função judiciária (34%), em que prevalecem atividades associadas à subfunção ação judiciária; seguida de direitos de cidadania (17%), em que estão contempladas basicamente ações de defesa de direitos individuais, coletivos e difusos; e da função essencial à Justiça (9%), englobando também ações associadas a direitos individuais, coletivos e difusos e educação (9%) (gráfico 3).

Esses dados ilustram a diversidade que caracteriza a atuação das OSCs, para além das categorias definidas formalmente na inscrição dessas organizações na Receita Federal, assim como explicitam especificidades próprias das finalidades de atuação de acordo com os recursos recebidos de 2010 a 2018. Para encerrar a análise sobre os repasses, é possível apresentar os resultados a partir de outro olhar, identificando, sob a perspectiva da natureza temática do gasto, o perfil predominante das OSCs responsáveis por executar os recursos de cada função orçamentária (gráfico 4).

42. Desenvolvidas por entidades como a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS).

43. Para mais detalhes, ver tabela A.2 do anexo.

GRÁFICO 3
Distribuição das funções por finalidades de atuação (2010-2018)
(Em %)

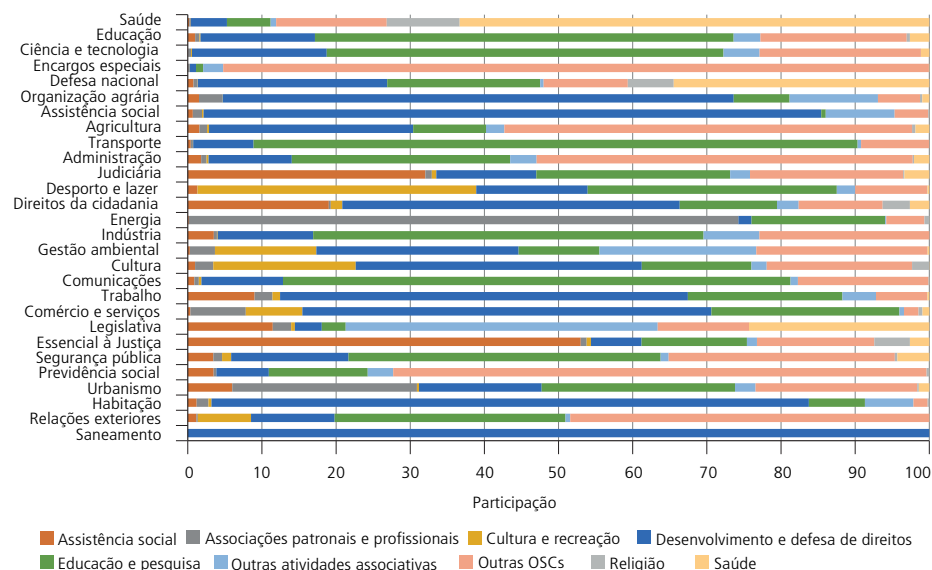
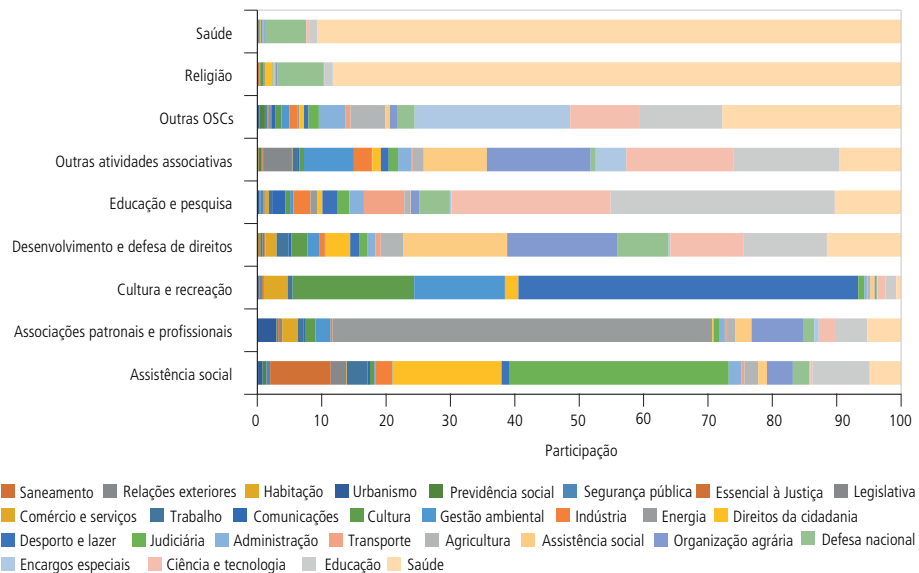


GRÁFICO 4
Distribuição das finalidades de atuação por função (2010-2018)
(Em %)



No caso da função saúde, o orçamento foi majoritariamente executado por organizações vinculadas às finalidades saúde (63,3%), outras OSCs (15%) e religião (9,8%). O orçamento de educação foi executado por OSCs de educação e pesquisa (56,5%), outras OSCs (19,7%), e desenvolvimento e defesa de direitos (15,4%). Na função ciência e tecnologia, o resultado foi semelhante: educação e pesquisa (53,5%), outras OSCs (21,7%), e desenvolvimento e defesa de direitos (18,17%). Já no caso dos gastos identificados como defesa nacional prevaleceram OSCs de saúde (34,47%), desenvolvimento e defesa de direitos (25,5%) e educação e pesquisa (20,6%).

Algumas funções orçamentárias apresentaram concentração expressiva de recursos em finalidades de atuação específicas. Como os casos de encargos especiais, majoritariamente executados por outras OSCs (95%); dos empenhos destinados a ações de organização agrária concentrados em OSCs de desenvolvimento e defesa de direitos (69%); assim como os recursos de assistência social recebidos por organizações de desenvolvimento e defesa de direitos (83,3%); e, por fim, gastos com a função transporte em que se destacam organizações de educação e pesquisa (81,5%).

4.4 Síntese dos resultados

A análise de 291 mil transferências destinadas a 22 mil OSCs entre 2010 e 2018 no valor total de R\$ 118 bilhões indicou aspectos sobre o perfil dessas organizações que corroboram estudos feitos anteriormente, em que prevalecem entidades sediadas na região Sudeste e aquelas classificadas como associações privadas – embora, do ponto de vista comparativo, fundações privadas e organizações sociais sejam responsáveis por gerenciar volumes maiores de recursos.

Ainda nessa direção, foram identificadas mudanças no perfil das OSCs que apresentam participação mais expressiva no recebimento das transferências feitas nos anos mais recentes. Cai a presença de organizações de desenvolvimento e defesa de direitos, e entidades classificadas como associações patronais e profissionais ampliam sua participação como destinatárias dessas transferências a partir de 2017. Diferentemente de desenvolvimento e defesa de direitos, finalidade que apresenta trajetória de queda desde 2010, o surgimento de novas finalidades, como o caso das associações patronais e profissionais, requer que essas variações sejam observadas ao longo dos próximos anos, permitindo uma melhor compreensão das dinâmicas de mudança no perfil das OSCs.

As novidades ficam por conta dos dados sobre volume e quantidade de transferências nos quais, apesar das variações ocorridas entre os anos iniciais e finais da série que indicam redução da quantidade de repasses e aportes envolvidos nessas parcerias, os resultados apontam oscilações menos drásticas que o esperado, principalmente nos anos posteriores a 2015, dado o cenário de aprofundamento da restrição fiscal e cortes de gastos orçamentários.

No que diz respeito aos principais temas ou áreas governamentais em que teriam sido alocados esses gastos – saúde, educação, defesa nacional e ciência e tecnologia –, evidenciou-se a insuficiência de utilizar apenas a variável orçamentária função como instrumento para aprofundar a compreensão sobre a destinação desses recursos. Em razão disso, o exame dos dados por subfunção ampliou o escopo da análise, indicando a predominância do teor bastante heterogêneo que caracteriza a atuação das OSCs, quando consideramos, por exemplo, que a principal atividade (assistência hospitalar e ambulatorial) corresponde a 20% do total de recursos, e os 80% restantes distribuem-se de maneira bastante fragmentada entre as mais diversas áreas governamentais.

Além da área temática ou setorial de execução dos recursos, foi possível identificar como principal objeto das transferências produtos e serviços de caráter eventual associados a atividades-meio – por exemplo, contratação de serviços de terceiros, gastos com manutenção e aquisição de materiais, bens ou serviços para distribuição gratuita.

O último aspecto da análise sobre os repasses debruçou-se sobre o grau de convergência entre as finalidades de atuação das OSCs e a distribuição temática e setorial dos recursos. Foi possível distinguir três grupos de OSCs conforme a relação existente entre sua finalidade de atuação e as áreas temáticas associadas aos recursos que executaram: *i)* convergência entre finalidade de atuação e área temática do gasto, caso das OSCs de saúde, educação e cultura; *ii)* dispersão temática na execução dos repasses, verificada nas OSCs que detêm finalidades de atuação mais abrangentes como desenvolvimento e defesa de direitos, outras organizações sociais e outras atividades associativas; e *iii)* aparente divergência entre a finalidade de atuação das OSCs e as áreas nas quais executam os recursos, caso das OSCs de religião, assistência social e associações patronais e profissionais.

Com o intuito de ampliar a compreensão sobre o teor das ações efetivamente executadas pelas organizações, a próxima seção abordará o conjunto dos projetos firmados entre as OSCs e a administração pública federal identificados por Finep, Salic, Siconv e SLIE, além daqueles executados com recursos próprios ou privados que constam na base do Mapa das OSCs.

5 PROJETOS EXECUTADOS PELAS OSCs

Além das indicações sobre a atuação das OSCs a partir dos dados orçamentários tratados na seção anterior, optamos também por realizar a análise de parte dos projetos executados pelas OSCs em parceria com a administração pública federal entre 2001 e 2018.⁴⁴ Conforme mencionado na seção metodológica, essas informações são provenientes de diferentes sistemas públicos de gestão federal e, atualmente, estão consolidadas como base única no Mapa das OSCs, no qual constam variáveis de identificação dos projetos como descrição, valor, fonte de informação, situação atual e datas de início e fim das parcerias, entre outras.

A partir dessas informações, foi possível explorar de maneira mais detalhada a destinação dos recursos repassados, considerando os objetivos dessas parcerias e o conteúdo das ações previstas em seu escopo como forma de ampliar a compreensão sobre a atuação das OSCs. Cabe lembrar, que apesar de os dados que subsidiaram a análise dos projetos corresponderem a um período de tempo mais amplo em relação ao utilizado no detalhamento dos repasses, eles estão limitados às informações referentes às parcerias entre OSCs e governo federal identificadas em instrumentos específicos (Finep, Salic, Siconv, SLIE e projetos inseridos pelos representantes das OSCs na plataforma Mapa das OSCs). Dessa forma, representam um recorte entre o total de parcerias do governo federal com OSCs, e entre as transferências analisadas na seção anterior, nas quais era considerada a totalidade dos recursos federais previstos no OGU.

Para viabilizar a sistematização dos resultados, foi elaborada uma tipologia de classificação dos projetos, considerando a natureza das ações e atividades previstas na descrição do projeto composta pelas seguintes categorias: *i*) capacitação, cursos

44. Os projetos com datas anteriores a 2001, superiores a 2018 ou sem informações correspondem a 862 casos, 1,95% do total, e foram tratados de forma agregada na análise dos casos.

e treinamentos; *ii*) mobilização e sensibilização; *iii*) eventos e atividades culturais; *iv*) aquisição de equipamentos, materiais e produtos; *v*) pesquisas e estudos; *vi*) apoio à gestão e fortalecimento institucional; *vii*) construção, adequação, implantação e manutenção de infraestrutura de equipamentos de interesse público; *viii*) assessoria, consultoria e assistência técnica; *ix*) prestação direta de serviços; e *x*) outros.

Ao todo foram analisados 44.224 projetos, executados ou em execução por 9.717 OSCs, concentrados entre 2001 e 2018, num total de R\$ 50,9 bilhões. Conforme exposto no detalhamento metodológico, a classificação dos projetos entre as categorias⁴⁵ propostas foi realizada a partir da análise textual do campo descrição do projeto, utilizando o procedimento de *text mining* para localizar termos associados a cada uma das categorias de classificação.⁴⁶

5.1 Perfil das OSCs e aspectos gerais dos projetos

Os dados de evolução temporal das parcerias entre OSCs e a esfera federal que compuseram a análise evidenciam uma trajetória de expansão em relação à quantidade de OSCs e o número de projetos desenvolvidos desde o início dos anos 2000. Até 2008, 1.620 OSCs haviam executado 4.726 projetos, resultando em uma média de 2,9 projetos por OSC. A partir de 2009, verifica-se o crescimento do número de parcerias contabilizadas, devido à incorporação dos dados do Siconv.⁴⁷ A quantidade de OSCs salta para 9.160, e o número de projetos chega a 38.685, elevando a média para 4,2 projetos por organização.

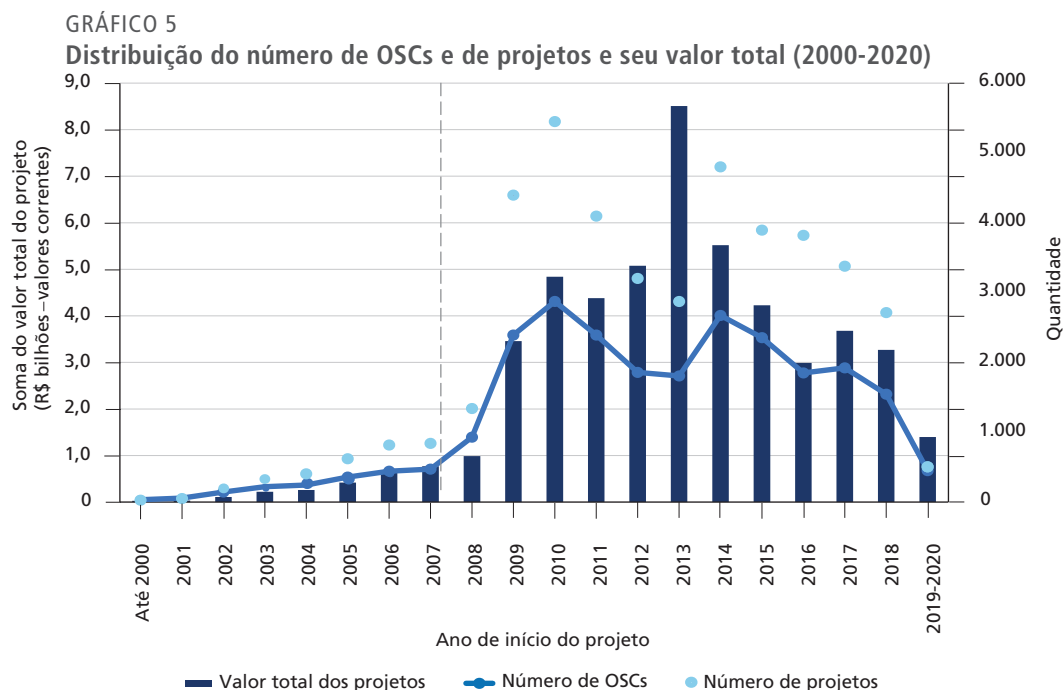
Esses dados revelam uma questão central para entender a atuação das OSCs nas políticas públicas. O aumento significativo de parcerias entre OSCs e governo federal após 2008 teria sido acompanhado por uma dinâmica de diversificação dos atores sociais envolvidos nessas interações, corroborando aspectos explorados na literatura sobre as mudanças ocorridas nas relações entre Estado e OSCs durante os anos 2000 (Carlos, 2015; Lavallo e Barone, 2015; Medeiros, 2013). Isso indica que novas OSCs

45. Cada projeto pôde ser classificado em mais de uma categoria. Para mais detalhes, ver a seção metodológica.

46. Para mais detalhes, ver a seção metodológica.

47. O Siconv foi criado em 2008 para administrar transferências voluntárias de recursos da União nos convênios firmados com estados, municípios, Distrito Federal e também com entidades privadas sem fins lucrativos. Entre as vantagens dessa ferramenta estão a agilidade na efetivação dos contratos, a transparência do repasse do dinheiro público e a qualificação da gestão financeira. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/servicos-do-mp/siconv-sistema-de-convenios>>.

passam a compor essas parcerias e que, concomitantemente, ocorre um crescimento do número de projetos concentrados em parte das organizações. Dessa forma, o arranjo de execução dessas políticas teria sido marcado pela crescente entrada de organizações como parceiras de ações governamentais (gráfico 5).



Fonte: Mapa das OSCs/Ipea.

Obs.: Uma mesma OSC pode apresentar projetos em diferentes anos, por isso existe repetição de OSCs entre os anos de início dos projetos. No caso dos projetos, não temos repetição. Dados do Siconv contabilizados a partir de 2008.

A mesma dinâmica se repete em relação aos valores dos projetos. A partir de 2009, os recursos identificados apresentam valores três vezes maiores que os observados no ano anterior devido à incorporação dos dados provenientes do Siconv. A curva de crescimento se mantém até 2013, quando o montante de recursos atinge o ápice (gráfico 5 e tabela 13). Os anos posteriores indicam uma tendência inversa, marcada pela redução dos recursos.

Esses resultados dialogam com dois aspectos. Em primeiro lugar, a criação do Siconv em 2008 contribuiu para ampliar o número de projetos considerados na análise a partir desse período. Em segundo, é possível argumentar que tenha havido a proliferação de novos arranjos de políticas públicas que abriram espaço para a participação de OSCs

como parceiras na execução de ações governamentais, como vem sendo apontado em estudos anteriores (Lopez e Barone, 2013; Lopez *et al.*, 2014; Pires e Vaz, 2014). A despeito de representarem um percentual reduzido em relação ao orçamento federal, o crescimento do número de projetos e a diversificação das entidades envolvidas nessas parcerias fornecem indícios de possíveis inovações institucionais adotadas no período recente que marcaram as relações entre governo federal e OSCs, principalmente após 2008, e demandam uma análise mais ampla a ser trabalhada em estudos posteriores.

TABELA 13
Distribuição do número de OSCs e de projetos e valor total e média segundo seu ano de início (2000-2020)

Ano de início do projeto	OSCs		Projetos		Projetos (exceto zerados)		Valor total do projeto (R\$ – valores correntes)			
	Número	%	Número	%	Número	%	Total	%	Média	Média (exceto zerados)
Até 2000	33	0	49	0	70	0	27.973.372	0	570.885,14	635.758,45
2001	57	0	71	0	211	0	32.340.537	0	455.500,51	462.007,66
2002	144	1	212	0	334	1	110.891.169	0	523.071,55	525.550,56
2003	220	1	336	1	412	1	222.622.576	0	662.567,19	666.534,66
2004	245	1	412	1	625	1	259.869.259	1	630.750,63	630.750,63
2005	358	1	628	1	821	2	419.332.594	1	667.727,06	670.932,15
2006	442	2	823	2	845	2	624.319.591	1	758.590,03	760.437,99
2007	472	2	848	2	1.333	3	770.491.577	2	908.598,56	911.824,35
2008	930	4	1.347	3	4.254	10	988.220.726	2	733.645,68	741.350,88
2009	2.391	9	4.402	10	5.277	12	3.457.824.385	7	785.512,13	812.840,71
2010	2.874	11	5.455	12	3.854	9	4.839.383.773	10	887.146,43	917.071,02
2011	2.391	9	4.102	9	3.119	7	4.380.563.876	9	1.067.909,28	1.136.627,89
2012	1.857	7	3.209	7	2.777	6	5.076.543.549	10	1.581.970,57	1.627.618,96
2013	1.807	7	2.880	7	4.716	11	8.508.171.089	17	2.954.226,07	3.063.799,46
2014	2.673	11	4.807	11	3.813	9	5.519.275.390	11	1.148.174,62	1.170.329,81
2015	2.355	9	3.900	9	3.689	9	4.226.593.563	8	1.083.741,94	1.108.469,33
2016	1.849	7	3.826	9	3.327	8	2.988.060.078	6	780.988,00	809.991,89
2017	1.922	8	3.385	8	2.689	6	3.678.334.131	7	1.086.657,06	1.105.600,88
2018	1.544	6	2.719	6	505	1	3.269.402.103	6	1.202.428,14	1.215.843,10
2019-2020	451	2	512	1	44	0	1.398.590.577	3	2.731.622,22	2.769.486,29
Sem informação	191	1	301	1	181	0	109.254.820	0	362.972,82	603.617,79
Total	25.206	100	44.224	100	42.896	100	50.908.058.735	100	1.151.140,98	1.186.778,69

Fonte: Mapa das OSCs/Ipea.

Obs.: Uma mesma OSC pode apresentar projetos em diferentes anos, por isso existe repetição de OSCs entre os anos de início dos projetos. No caso dos projetos, não temos repetição.

Territorialmente, os projetos analisados estiveram vinculados a OSCs sediadas nas regiões Sudeste (52%) e Sul (24%), evidenciando a convergência entre o montante

orçamentário e a distribuição regional das OSCs que acessam esses recursos. Cabe destacar que o fato de as OSCs possuírem sede no Sudeste, por exemplo, não significa que a área de abrangência de seus projetos esteja circunscrita às Unidades da Federação (UFs) dessa região ou mesmo que a organização não tenha escritórios regionais ou filiais em outros estados. No entanto, é razoável supor, considerando que as OSCs sediadas nessa região são responsáveis por gerir mais de metade dos recursos federais direcionados a esses projetos, a existência de mais chances de acesso aos recursos públicos por organizações sediadas no Centro-Sul do país em detrimento das demais regiões. Isso pode ter relação com inúmeros aspectos, como especificidades de porte, número médio de vínculos de trabalho e pessoal ocupado das OSCs sediadas nessas localidades (Lopez, 2018), entendidas como variáveis que produzem efeitos sobre a capacidade de gestão e o grau de formalização e profissionalização das OSCs. Isso resulta em mais facilidade no cumprimento de requisitos e, conseqüentemente, acesso a volumes maiores de recursos disponíveis.

TABELA 14
Distribuição do número de OSCs e de projetos e seu valor total e média segundo região de localização das OSCs (2000-2020)

Regiões	OSCs		Projetos		Projetos (exceto zerados)		Valor total do projeto (R\$ – valores correntes)		
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	Média	Média (exceto zerados)
Norte	341	4	925	2	897	2	867.902.780,92	938.273,28	967.561,63
Nordeste	1.578	16	6.318	14	6.172	14	6.690.997.949,91	1.059.037,35	1.084.089,10
Sudeste	4.651	48	23.063	52	22.238	52	29.824.051.278,24	1.293.155,76	1.341.130,11
Sul	2.340	24	10.746	24	10.502	24	7.837.289.765,87	729.321,59	746.266,40
Centro-Oeste	807	8	3.172	7	3.087	7	5.687.816.960,35	1.793.132,71	1.842.506,30
Total	9.717	100	44.224	100	42.896	100	50.908.058.735,29	1.151.140,98	1.186.778,69

Fonte: Mapa das OSCs/lpea.

Obs.: Uma OSC só pode estar localizada em uma região; então, neste caso, não há repetição de OSCs ou projetos.

Considerando os objetivos deste trabalho, a variável fonte do projeto assume um papel central na análise temática dos projetos e sua classificação entre as diferentes categorias de atividades em função das naturezas inerentemente distintas que caracterizam as bases utilizadas como referência para a captação das informações. Enquanto o Siconv é caracterizado por um teor mais generalista, abrangendo parcerias realizadas entre OSCs e os mais diversos órgãos do governo federal, outras bases estão delimitadas por especificidades temáticas e/ou setoriais, como os casos da Finep, do Salic e do SLIE.

Do total de 44 mil projetos analisados, Siconv e Salic prevalecem como as maiores fontes de projetos: 50% provenientes do Siconv e 44% correspondem a parcerias firmadas

no âmbito do Salic. A distribuição em relação ao número de OSCs com parcerias estabelecidas mantém padrões similares: Salic representa 49% do total de organizações enquanto Siconv corresponde a 44% delas. A distribuição dos recursos também se concentra nas duas fontes: Siconv (46%) e Salic (41%). As diferenças surgem em relação aos valores médios de repasse – as 255 OSCs oriundas da base da Finep receberam repasses médios três vezes maiores que os observados no âmbito do Salic e do Siconv.

TABELA 15

Distribuição do número de OSCs e de projetos e valor total e média segundo sua fonte de informação (2000-2020)

Fonte do projeto	OSCs		Projetos		Projetos (exceto zerados)		Valor total do projeto (R\$ – valores correntes)			
	Número	%	Número	%	Número	%	Total	%	Média	Média (exceto zerados)
Finep/FNDCT	255	2	1.471	3	1.471	3	5.187.623.564,83	10	3.526.596,58	3.526.596,58
SLIE/MESP	365	3	548	1	548	1	412.659.540,19	1	753.028,36	753.028,36
Representante de OSC	84	1	319	1	168	0	81.809.650,22	0	256.456,58	486.962,20
SalicWeb/MinC	5.229	49	19.642	44	18.546	43	21.542.533.660,33	42	1.096.758,66	1.161.573,04
Siconv/MPOG	4.784	44	22.083	50	22.078	51	23.632.402.842,15	46	1.070.162,70	1.070.405,06
Sem informação	47	0	161	0	85	0	51.029.477,57	0	316.953,28	600.346,79
Total	10.764	100	44.224	100	42.896	100	50.908.058.735,29	100	1.151.140,98	1.186.778,69

Fonte: Mapa das OSCs/Ipea.

Obs.: Uma mesma OSC pode apresentar projetos com fontes diversas. Por isso, existe repetição de OSCs entre as fontes dos projetos. No caso dos projetos, não existe repetição.

Apesar da distribuição similar entre as duas fontes, é razoável considerar que a proporção de projetos oriundos do Salic tenda a impactar a quantidade de casos voltados para temas da área cultural, dando mais peso a características, atividades e objetos desse setor na distribuição entre as categorias propostas. A alta participação do Salic pode, nesse caso, gerar uma distorção dos resultados por categorias, atribuindo a eventos e atividades culturais um peso maior do que o efetivo quando consideradas as demais fontes de projeto. Essa particularidade será levada em conta ao longo da análise, como veremos na subseção 5.2.

Entretanto, antes da discussão dos projetos com base na tipologia proposta, foram analisadas a distribuição dos projetos e a quantidade de OSCs segundo a finalidade de atuação. Os resultados refletem a prevalência de organizações ligadas a desenvolvimento e defesa de direitos, seguidas de saúde e cultura e recreação (tabela 16). Vale reiterar que a finalidade de atuação das OSCs não está necessariamente associada a temas e questões previstos no escopo desses projetos (como também será abordado na próxima seção).

TABELA 16
Distribuição do número do OSCs e de projetos, segundo finalidade de atuação da OSCs
(2000-2020)

Finalidade de atuação	Projetos		OSCs	
	Número	%	Número	%
Saúde	10.331	23	1.131	12
Hospitais	9.363	21	1.007	10
Outros serviços de saúde	968	2	124	1
Cultura e recreação	8.611	19	2.226	23
Esportes e recreação	1.173	3	486	5
Cultura e arte	7.438	17	1.740	18
Educação e pesquisa	4.563	10	660	7
Educação infantil	45	0	27	0
Estudos e pesquisas	889	2	127	1
Educação profissional	125	0	34	0
Ensino médio	82	0	26	0
Ensino fundamental	179	0	51	1
Educação superior	1.521	3	128	1
Outras formas de educação/ensino	767	2	203	2
Atividades de apoio à educação	955	2	64	1
Assistência social	1.266	3	398	4
Assistência social	1.266	3	398	4
Religião	2.304	5	358	4
Religião	2.304	5	358	4
Associações patronais e profissionais	595	1	229	2
Associações profissionais	278	1	100	1
Associações empresariais e patronais	317	1	129	1
Desenvolvimento e defesa de direitos e interesses	13.594	31	4.075	42
Defesa de direitos e interesses – múltiplas áreas	1.790	4	584	6
Desenvolvimento rural	8	0	5	0
Defesa de direitos de grupos e minorias	32	0	13	0
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos e interesses	6.512	15	2.017	21
Associações de pais, professores, alunos e afins	263	1	95	1
Associação de moradores	62	0	30	0
Associações patronais e profissionais	245	1	111	1
Centros e associações comunitárias	36	0	19	0
Cultura e recreação	2.595	6	632	7
Saúde, assistência social e educação	1.673	4	446	5
Religião	25	0	10	0
Meio ambiente e proteção animal	353	1	113	1
Outras atividades associativas	1.145	3	373	4
Associações de atividades não especificadas anteriormente	1.145	3	373	4
Outras OSCs	1.639	4	229	2
Outras OSCs	1.639	4	229	2
Sem informação	176	0	38	0
Total	44.224	100	9.717	100

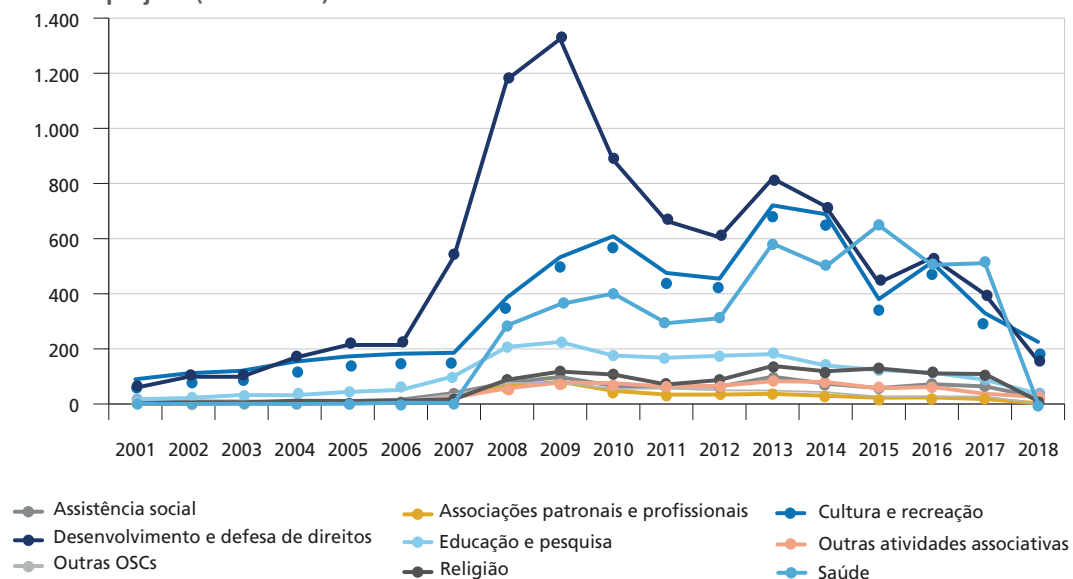
Fonte: Mapa das OSCs/Ipea.

Obs.: Utilizamos uma finalidade de atuação por OSC; então, neste caso, não temos repetição de OSCs, nem de projetos.

Oscilações nas quantidades de organizações e projetos no decorrer do período analisado permitem identificar se e como OSCs de finalidades específicas aumentam ou reduzem sua participação no âmbito dessas parcerias de 2001 a 2018. Os achados indicam que em número de OSCs, a partir de 2006, cresce a participação de organizações relacionadas com desenvolvimento e defesa de direitos, cultura e recreação e saúde. E, a partir de 2013, as duas primeiras finalidades iniciam uma trajetória de redução mais acentuada, enquanto as demais mantêm suas linhas de participação relativamente estáveis. A exceção é saúde, que percorre uma trajetória específica, cuja participação, apesar do decréscimo observado em 2013, retoma o crescimento a partir de 2014 e volta a apresentar redução acentuada após 2017 (gráfico 6).

Em quantidade de projetos, apesar de haver mais oscilações, a trajetória da maioria das finalidades indica crescimento no número de projetos a partir de 2007 (gráfico 7), relacionado diretamente à incorporação dos projetos provenientes do Siconv, como já mencionado. “Saúde” prevalece em praticamente toda a série, apesar de acompanhar as variações observadas para o conjunto das demais áreas.

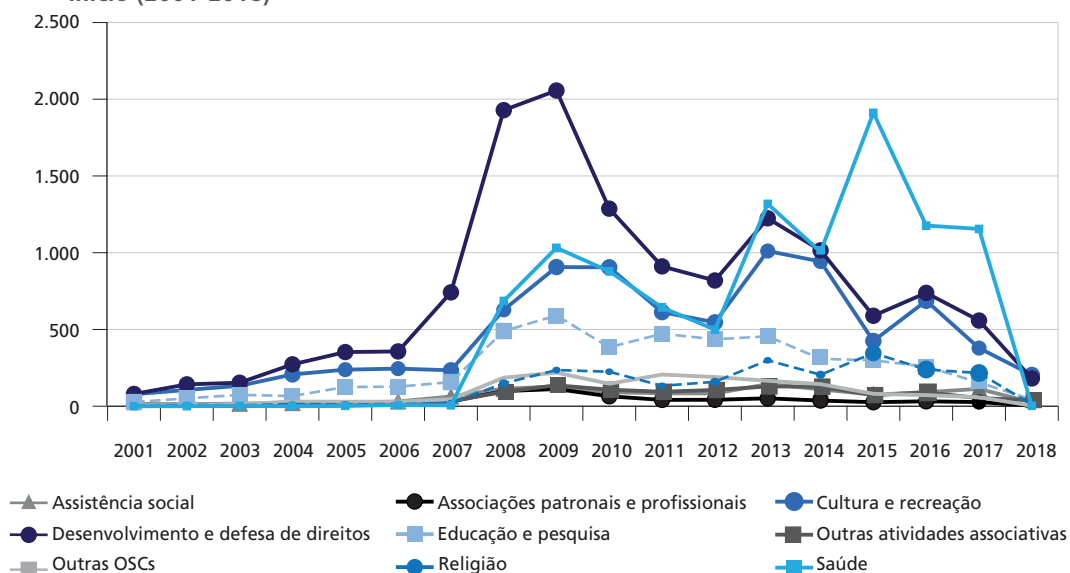
GRÁFICO 6
Distribuição da quantidade de OSCs por finalidade de atuação, segundo o ano de início do projeto (2001-2018)



Fonte: Mapa das OSCs/Ipea.

Obs.: Utilizamos uma finalidade de atuação por OSC; então, neste caso, não temos repetição de OSCs, nem de projetos.

GRÁFICO 7
Distribuição da quantidade de projetos por finalidade de atuação, segundo seu ano de início (2001-2018)



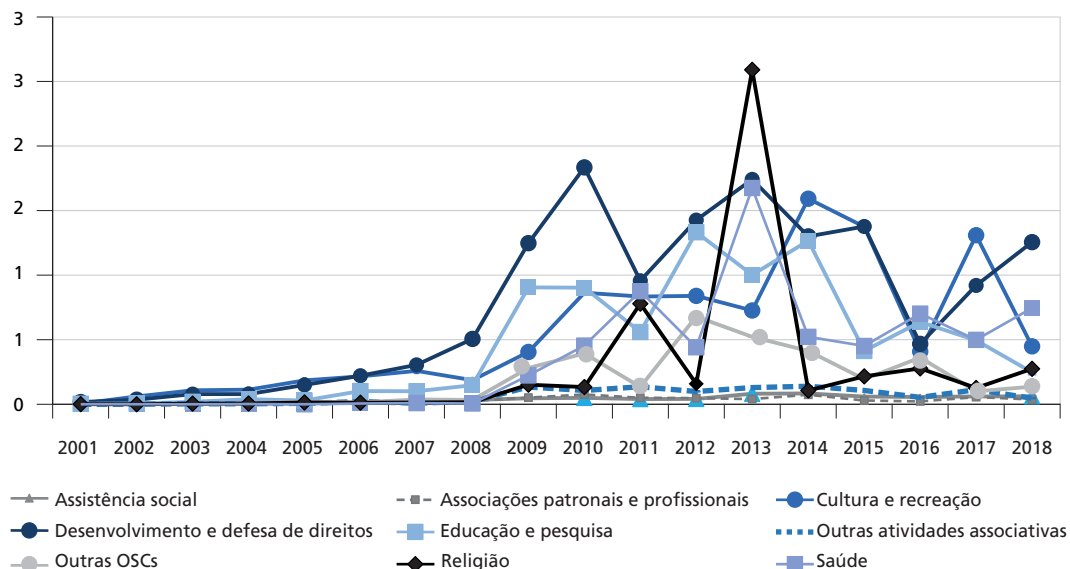
Fonte: Mapa das OSCs/Ipea.

Obs.: Utilizamos uma finalidade de atuação por OSC; então, neste caso, não temos repetição de OSCs, nem de projetos.

Por fim, a partir de 2008, no que se refere aos recursos repassados no âmbito dessas parcerias (gráfico 8), ocorre, seguindo a mesma dinâmica da quantidade de projetos, um aumento no volume de recursos para desenvolvimento e defesa de interesses, educação e pesquisa, cultura e recreação, religião e outras organizações. Chama atenção o grande aumento no volume de recursos referente à finalidade religião em 2013: uma análise mais detalhada indicou a presença de projetos voltados para ações de atenção à saúde indígena, responsáveis por 95% dos recursos anuais alocados em organizações religiosas.⁴⁸

48. Concentrados, majoritariamente, na organização religiosa Missão Evangélica Caiuá.

GRÁFICO 8
Distribuição do valor total dos projetos por finalidade de atuação, segundo seu ano de início (2001-2018)
(Em R\$ bilhões – valores correntes)



Fonte: Mapa das OSCs/Ipea.

Obs.: Utilizamos uma finalidade de atuação por OSC; então, neste caso, não temos repetição de OSCs, nem de projetos.

5.2 Classificação dos projetos por categoria de atividades

A distribuição dos projetos por número, quantidade de OSCs e valor total apresenta variações entre as diferentes categorias de atividades, conforme indicado no gráfico 9. As categorias que contam com mais participação de OSCs são, respectivamente, eventos e atividades culturais (25%), construção, adequação, implantação e manutenção de infraestrutura e equipamentos públicos (17%) e mobilização e sensibilização (15%). Já em número de projetos, apesar de a primeira posição ser ocupada mais uma vez por eventos e atividades culturais (31%), na segunda posição aparece aquisição de equipamentos, materiais e produtos (18%) e, na sequência, construção, adequação, implantação e manutenção de infraestrutura e equipamentos públicos (13%).

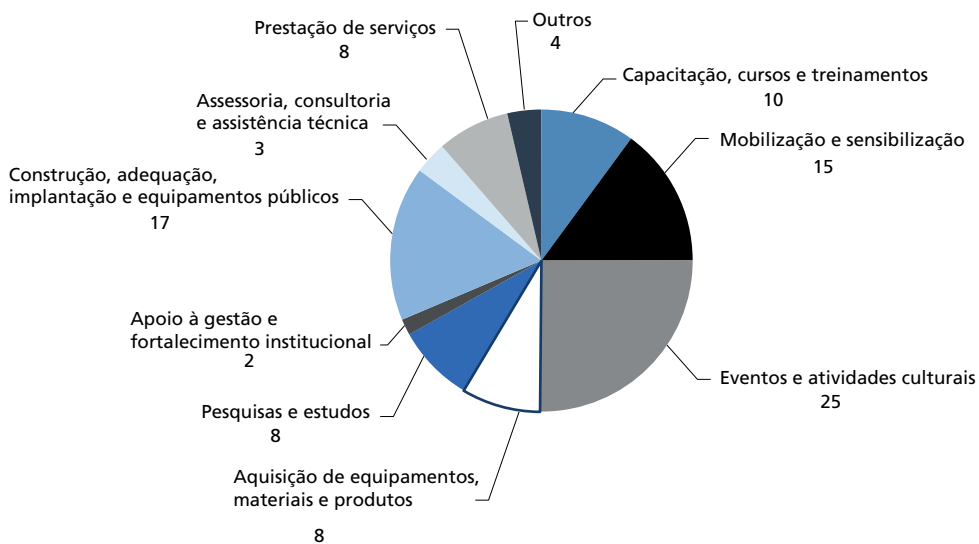
No que diz respeito ao volume de recursos, as duas primeiras posições voltam a ser eventos e atividades culturais (R\$ 20,3 bilhões) e construção, adequação, implantação e manutenção de infraestrutura e equipamentos públicos (R\$ 19 bilhões). A terceira

posição é ocupada por prestação de serviços (R\$ 13,7 bilhões), apesar de responder por 6% dos projetos e contar com a participação de 8% das OSCs.

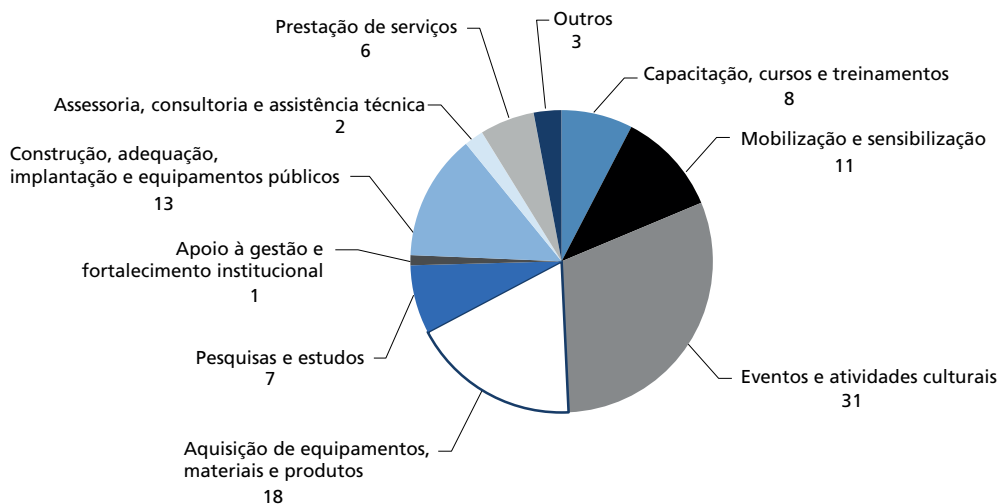
GRÁFICO 9

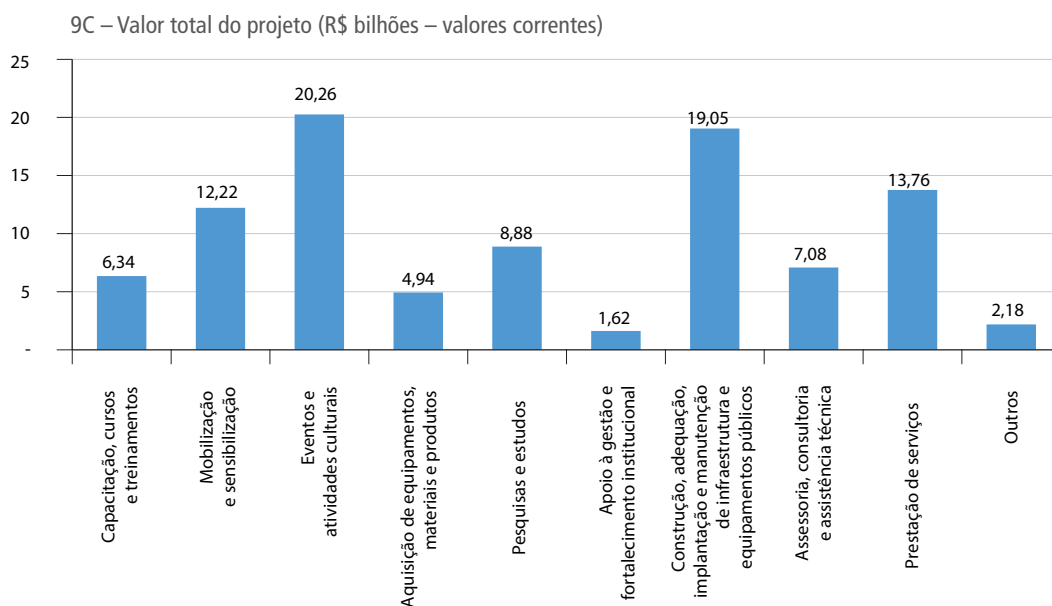
Distribuição do número de OSCs e de projetos e seu valor total, segundo categoria de classificação

9A – Número de OSCs (%)



9B – Número de projetos (%)





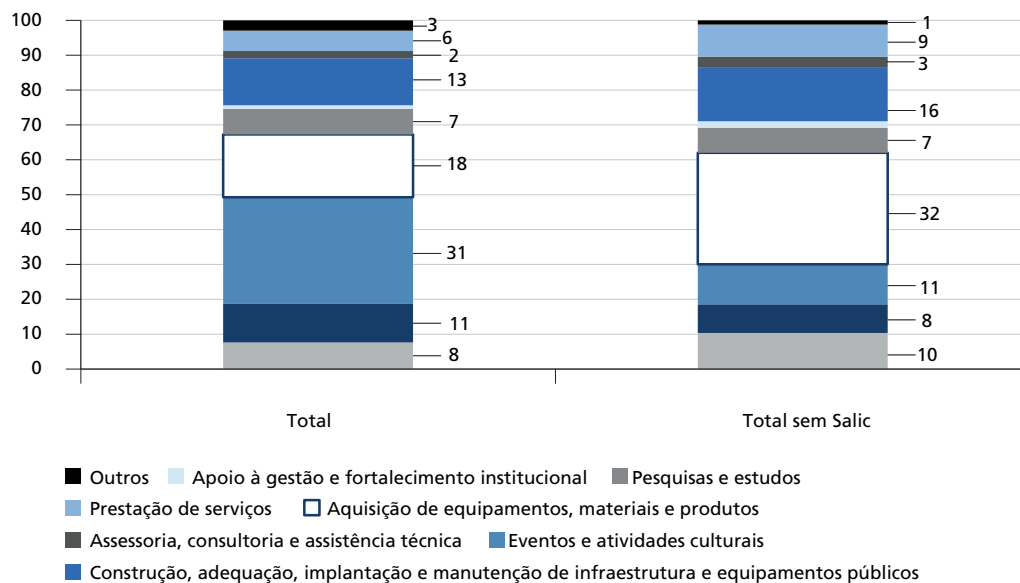
Fonte: Mapa das OSCs/Ipea.

Obs.: Cada projeto pode ser classificado em mais de uma categoria, e uma mesma OSC pode apresentar projeto em categorias diferentes. Com isso, temos repetição de projetos e de OSCs nesses gráficos. O número total de projetos corresponde a 63.614, e o número de OSCs corresponde a 23.462.

No intuito de estimar o peso do Salic sobre a distribuição dos projetos pelas categorias propostas, o gráfico 10 explicita as diferenças de categorização dos projetos em dois cenários. No primeiro são consideradas todas as fontes de projetos; no segundo, o Salic é excluído do total. Conforme esperado, ocorre uma alteração na ordem de prevalência das categorias após a exclusão do Salic da base. Nesse caso, a aquisição de equipamentos, materiais e produtos (32%) passa a ocupar a primeira posição, seguida de construção, adequação, implantação e manutenção de infraestrutura e equipamentos públicos (16%). Só então, na terceira posição, teríamos eventos e atividades culturais (11%).

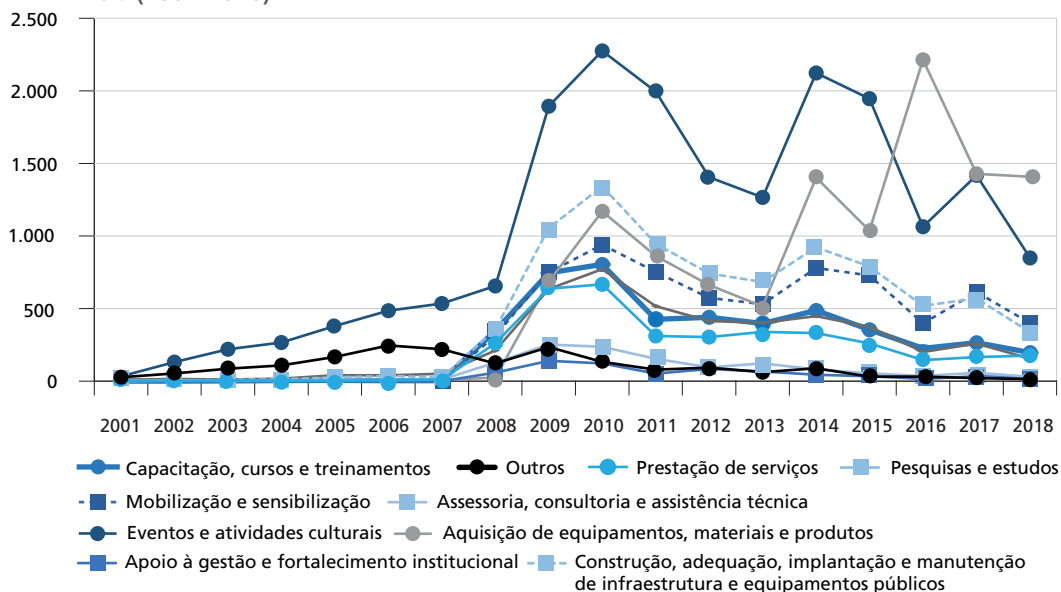
Passando para a análise da evolução anual dos projetos por categoria (gráfico 11), a série temporal dos projetos iniciados entre 2001 e 2018 revela, mais uma vez, o ano de 2008 como referência para a expansão dos projetos na maioria das categorias, com destaque para eventos e atividades culturais, construção, adequação, implantação e manutenção de infraestrutura e equipamentos públicos, aquisição de equipamentos, materiais e produtos e mobilização e sensibilização. Como já mencionado, parte desse resultado se deve aos projetos provenientes do Siconv e parte ao crescimento dos projetos firmados no escopo do próprio Salic nesse período.

GRÁFICO 10
Distribuição da quantidade de projetos por categoria de classificação, segundo a fonte responsável pela informação (2000-2020)
 (Em %)



Fonte: Mapa das OSCs/Ipea.
 Obs.: Cada projeto pode ser classificado em mais de uma categoria.

GRÁFICO 11
Distribuição do número de projetos por categoria de classificação, segundo seu ano de início (2001-2018)

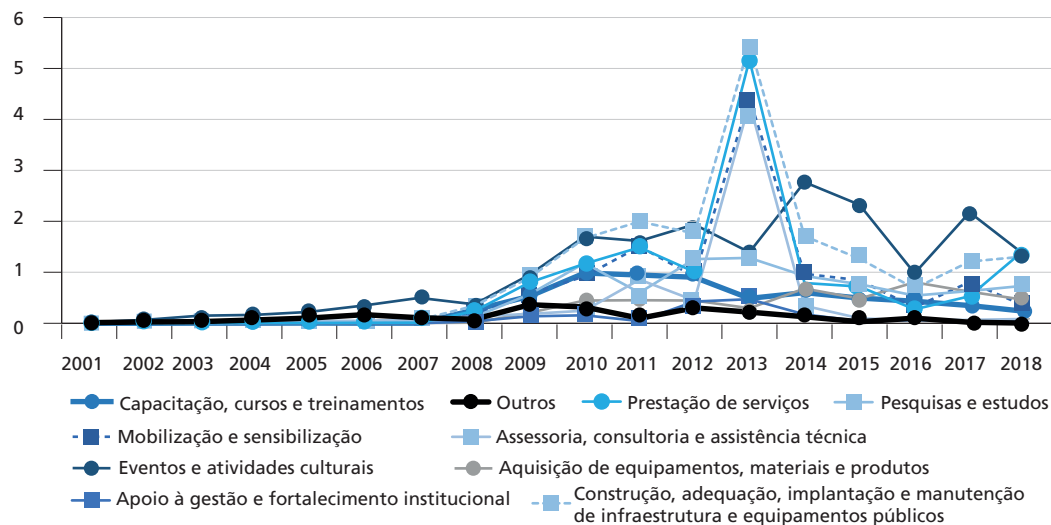


Fonte: Mapa das OSCs/Ipea.
 Obs.: Cada projeto pode ser classificado em mais de uma categoria.

Após 2010, as categorias iniciam uma trajetória de queda, retomam o crescimento em 2013 e voltam a decrescer entre 2014 e 2015 (gráfico 12). Duas delas chamam atenção nos anos finais da série: *i*) eventos e atividades culturais, que, após a redução em 2015, volta a subir em 2016 e cai significativamente após 2017; e *ii*) aquisições de equipamentos, materiais e produtos, que, entre 2015 e 2017, atinge o ápice na série. Isso poderia ser interpretado como indício de maior resiliência da cooperação entre governo federal e OSCs nessas atividades, apesar do contexto de redução dos recursos disponíveis, embora após 2018 também passem a acompanhar a redução observada nas demais áreas.

Um olhar mais abrangente sobre a série explicita o contraste entre dois movimentos no número de projetos iniciados no período. Se, por um lado, constata-se uma dinâmica de expansão dos projetos acompanhada pela diversificação de atividades desempenhadas pelas organizações, por outro, o período após 2016 demarca um ponto de inflexão nessa rota. Somam-se a isso a queda da formalização de parcerias após 2017 em todas as áreas e a concentração mais acentuada de projetos ligados à atividade específica aquisição de equipamentos, materiais e produtos.

GRÁFICO 12
Distribuição do valor total de projetos por categoria de classificação, segundo seu ano de início (2001-2018)
(Em R\$ bilhões – valores correntes)



Fonte: Mapa das OSCs/Ipea.

Obs.: Cada projeto pode ser classificado em mais de uma categoria. Com isso, seu valor total também pode estar inserido em mais de uma categoria.

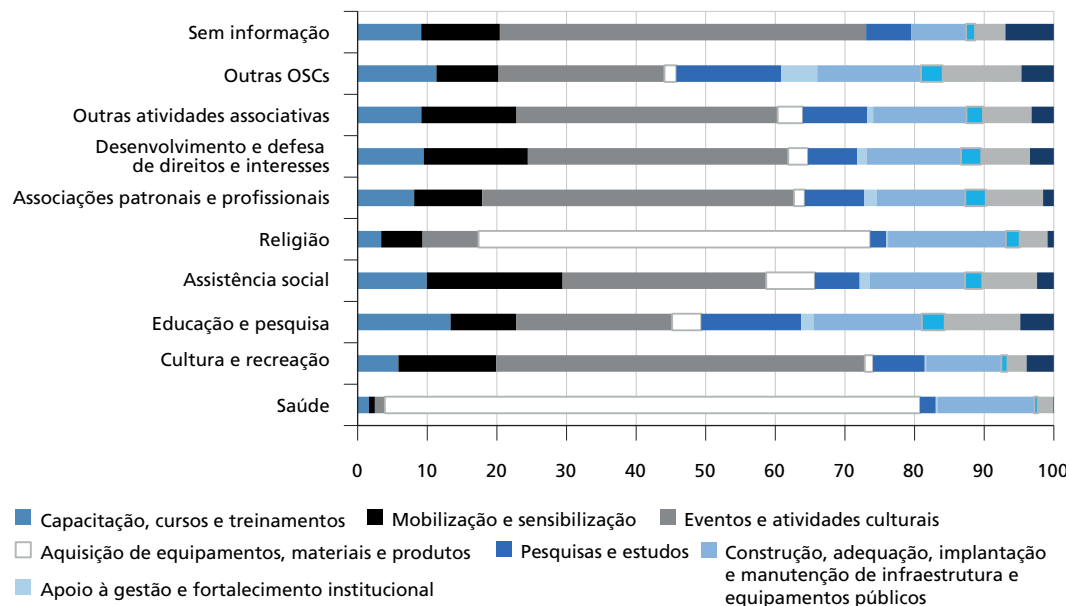
E, finalmente, distribuídas as atividades de acordo com as finalidades de atuação das OSCs (gráfico 13), chegamos aos seguintes achados em cada uma das categorias.

- 1) Eventos e atividades culturais: presente como principal categoria em praticamente todas as finalidades, com exceção de saúde e religião, em que há uma participação reduzida em relação às demais.
- 2) Aquisição de equipamentos, materiais e produtos: concentração basicamente nas OSCs de saúde e religião.
- 3) Mobilização e sensibilização: dispersão por todas as finalidades, com exceção de saúde, em que há presença residual.
- 4) Capacitação, cursos e treinamentos: dispersão por todas as finalidades, com exceção de saúde, em que há presença residual.
- 5) Pesquisas e estudos: presença em todas as finalidades, com maiores participações em educação e pesquisa e outras OSCs.
- 6) Construção, adequação, implantação e manutenção de infraestrutura e equipamentos públicos: constitui uma das principais categorias e aparece dispersa de maneira similar em todas as finalidades.
- 7) Assessoria, consultoria e assistência técnica: dispersão pela maioria das finalidades, embora apresente participação residual em relação às demais.
- 8) Apoio à gestão e fortalecimento institucional: dispersão pela maioria das finalidades, embora apresente participação residual em relação às demais.
- 9) Prestação de serviços: presença em todas as finalidades, com maiores participações em educação e pesquisa e outras OSCs.

GRÁFICO 13

Distribuição percentual do número de projetos por finalidade de atuação das OSCs, segundo as categorias de classificação dos projetos (2000-2020)

(Em %)



Fonte: Mapa das OSCs/Ipea.

Obs.: Cada projeto pode ser classificado em mais de uma categoria.

5.3 Convergência entre finalidades de atuação das OSCs, área temática do gasto e categoria de classificação dos projetos

Tendo em vista o volume de dados e resultados apresentados nas análises, o quadro 2 permite comparar a distribuição temática das transferências orçamentárias e as categorias de atividades que prevaleceram na classificação dos projetos quando consideradas as diferentes finalidades de atuação das OSCs.

A adoção dessas finalidades de atuação como referencial permite, primeiramente, explicitar eventuais limites das categorias disponíveis na CNAE para a classificação das áreas de atuação das organizações. Também possibilita evidenciar “padrões” de concentração ou dispersão temática e/ou de tipos de atividade no âmbito de cada finalidade. Por fim, é possível, então, determinar áreas de atuação que, porventura, não estejam contempladas pelas finalidades de atuação disponíveis.

QUADRO 2

Distribuição do valor total de transferências, por função e subfunção, e da quantidade de projetos, por categoria de atividade, segundo finalidade de atuação

Finalidade de atuação	Valor total de repasses		Quantidade de projetos
	Função	Subfunção	Categoria de atividades
Saúde	Saúde (91%)	Assistência hospitalar e ambulatorial (56%) Vigilância epidemiológica (28%)	Aquisição de equipamentos (76%) Construção, adequação e manutenção (14%)
Cultura e recreação	Desporto e lazer (53%) Cultura (19%) Gestão ambiental (14%)	Desporto de rendimento (44%) Difusão cultural (17%) Recursos hídricos (13%) Desporto comunitário (8%)	Eventos e atividades culturais (52%) Mobilização e sensibilização (14%) Construção, adequação e manutenção (10%)
Educação e pesquisa	Educação (35%) Ciência e tecnologia (25%) Saúde (10%)	Desenvolvimento científico (17%) Educação básica (16%) Desenvolvimento tecnológico e engenharia (12%) Ensino superior (11%)	Eventos e atividades culturais (22%) Construção, adequação e manutenção (15%) Pesquisas e estudos (14%) Capacitação, cursos e treinamentos (13%) Prestação de serviços (10%)
Assistência social	Judiciária (34%) Direitos de cidadania (17%) Essencial à Justiça (9%)	Ação judiciária (25%) Direitos individuais, coletivos e difusos (23%) Administração geral (15%)	Eventos e atividades culturais (29%) Mobilização e sensibilização (19%) Construção, adequação e manutenção (13%)
Religião	Saúde (88%)	Assistência a povos indígenas (64%) Assistência hospitalar e ambulatorial (19%)	Aquisição de equipamentos (56%) Construção, adequação e manutenção (17%) Eventos e atividades culturais (8%)
Patronais e profissionais	Energia (59%) Organização agrária (8%)	Energia elétrica (58%) Extensão rural (5%) Proteção e benefício aos trabalhadores (4%)	Eventos e atividades culturais (44%) Construção, adequação e manutenção (12%) Mobilização e sensibilização (10%) Pesquisas e estudos (8,5%) Prestação de serviço (8,2%) Capacitação, cursos e treinamentos (8,1%)
Desenvolvimento e defesa de direitos	Organização agrária (17%) Assistência social (16%) Educação (13%) Saúde (12%) Ciência e tecnologia (11%)	Desenvolvimento científico (9,7%) Reforma agrária (9,1%) Saneamento básico rural (8,8%) Alimentação e nutrição (7%) Extensão rural (6,9%) Desenvolvimento tecnológico e engenharia (6,4%)	Eventos e atividades culturais (37%) Mobilização e sensibilização (15%) Construção, adequação e manutenção (14%) Capacitação, cursos e treinamentos (9%)
Outras atividades associativas	Ciência e tecnologia (17%) Educação (16%) Organização agrária (16%) Saúde (10%) Assistência social (10%)	Desenvolvimento científico (20%) Reforma agrária (12%) Alimentação e nutrição (9%) Recursos hídricos (7%) Desenvolvimento tecnológico e engenharia (6%)	Eventos e atividades culturais (37%) Mobilização e sensibilização (13,7%) Construção, adequação e manutenção (13,4%)
Outras OSCs	Saúde (28%) Encargos especiais (24%) Educação (13%) Ciência e tecnologia (11%)	Outros encargos especiais (24%) Administração geral (13%) Assistência hospitalar e ambulatorial (11%) Atenção básica (8%)	Eventos e atividades culturais (23%) Pesquisas e estudos (15%) Construção, adequação e manutenção (14,8%) Prestação de serviços (11,3%) Capacitação (11,3%)

Elaboração dos autores.

A seguir, serão descritas de maneira sucinta, a partir da apreciação do quadro 2, as características predominantes em cada uma das finalidades, de acordo com as funções e subfunções às quais pertencem os montantes de recursos mais expressivos e as principais atividades desenvolvidas no âmbito das parcerias analisadas.

As OSCs de saúde apresentam alto grau de convergência entre o que definem como principal área de atuação, sob o ponto de vista cadastral e administrativo,⁴⁹ e a natureza temática dos recursos sob sua responsabilidade de execução. A prevalência da atividade de aquisição de equipamentos denota a especificidade da participação das organizações de acordo com as parcerias analisadas, dialogando com estudos prévios que demonstram a participação das organizações em atividades de complementaridade ao Sistema Único de Saúde (SUS) (Graef, Salgado e Antero, 2012; Sestelo, Souza e Bahia, 2014; Salgado, 2016).

As OSCs de cultura e recreação também apresentam coesão entre finalidade, classificação temática dos recursos destinados a elas e atividades desenvolvidas. Prevalencem despesas ligadas a desporto, lazer e cultura, e especificamente recursos destinados a ações voltadas para desporto de rendimento – em que figuram serviços de preparação de atletas, formação de recursos humanos para treinamento desportivo ou aquisição de materiais e equipamentos esportivos, por exemplo –, bem como organização de eventos e atividades culturais. No entanto, consta ainda o montante associado à gestão ambiental e a recursos hídricos como parte de recursos recebidos por essas organizações. Ao analisar esses casos, foi possível observar que se referem a ações de formação de agentes ambientais ou de gestão de recursos hídricos baseadas em metodologias participativas, dialogando com a presença de atividades de mobilização e sensibilização.

De maneira similar ao que ocorre na saúde, a atuação das OSCs de educação e pesquisa está concentrada na execução de recursos vinculados a ações próprias do setor, como educação básica, ensino superior e desenvolvimento científico e tecnológico. Em relação às atividades previstas no escopo dos projetos formalizados com o governo federal, é possível identificar uma dispersão maior de serviços e/ou bens ofertados, incluindo desenvolvimento de pesquisas, cursos de capacitação e treinamentos e prestação direta de serviços – por exemplo, oferta de atividades de contraturno escolar.

Chamou atenção na análise das transferências o caso das OSCs de assistência social em que, diferentemente do esperado, a classificação temática do gasto indicou

49. Como explicado na subseção 4.3, as OSCs, no momento de sua formalização e inscrição no CNPJ, indicam uma área de atuação como principal atividade, conforme as classificações disponíveis na CNAE.

a presença de recursos destinados a ações judiciais em proporção similar àqueles direcionados para defesa de direitos individuais, coletivos e difusos. Isso pode estar relacionado à atuação dessas organizações na prestação de serviços de assistência jurídica em ações de defesa de direitos coletivos ou difusos ou na execução de recursos provenientes do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD) ou do Fundo Nacional Antidrogas (Funad). A subfunção administração geral inclui um rol amplo de repasses feitos para serviços diversos de manutenção e ações de assistência médica e odontológica, por exemplo. No que se refere às atividades desenvolvidas por essas organizações, além do apoio a eventos e atividades culturais e ações de mobilização e sensibilização, figuram ações de construção, adequação e manutenção de equipamentos públicos ligadas à construção de espaços culturais e de centros de acesso a tecnologias para inclusão social.

A atuação das OSCs de religião se assemelha à das entidades da área de saúde em relação à função do gasto. Contudo, fica evidenciada a forte concentração de recursos vinculados à saúde indígena, indicando a presença considerável de organizações de caráter religioso no atendimento de populações e territórios indígenas.⁵⁰ As atividades mais frequentes nos projetos dialogam com esse perfil e são voltadas para a aquisição de equipamentos e a construção, adequação e manutenção de equipamentos públicos, ligadas principalmente à área de saúde.

Como mencionado anteriormente, as OSCs de associações patronais e profissionais se distinguem das demais e demandam uma análise específica. De maneira geral, tais entidades são destinatárias de recursos majoritariamente vinculados à área de energia elétrica, como convênios firmados entre o Ministério de Minas e Energia (MME) e o ONS para a prestação de serviços específicos ou para fins de transferência de recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) a título de uso de bem público (UBP), destinado à CCEE.⁵¹ Em segundo lugar, com percentuais muito inferiores, aparecem transferências ligadas à extensão rural e à proteção e benefício aos trabalhadores, temáticas habitualmente associadas às organizações incluídas nessa finalidade. Em relação aos projetos, as atividades apresentam significativa fragmentação, indicando um padrão mais heterogêneo na atuação dessas OSCs. Analisando casos específicos de projetos executados por essas organizações, verificamos, por exemplo,

50. Para mais sobre isso, ver: Gonzalez e Orlandi (2008) e Montero (2006).

51. Consulta no Portal da Transparência, disponível em: <<https://bit.ly/2Jm9nZp>>.

ações ligadas a projetos de estruturação produtiva no meio rural, ações de qualificação profissional no meio urbano e outras ações de dinamização econômica local ou de cadeias produtivas específicas.

O caráter generalista de algumas finalidades de atuação pode dificultar a identificação mais precisa do teor das ações executadas por organizações classificadas nessas categorias. Os resultados indicaram a predominância de temas como saúde, educação, assistência social e organização agrária como grandes vertentes de atuação dessas entidades. As OSCs de desenvolvimento e defesa de direitos, por exemplo, recebem recursos vinculados às áreas de organização agrária, assistência social, educação, ciência e tecnologia e saúde para a execução de ações que vão desde desenvolvimento científico e tecnológico até políticas de desenvolvimento rural, como reforma agrária, saneamento rural, alimentação e nutrição e extensão rural. Imersa no escopo mais generalista do termo desenvolvimento e defesa de direitos, a atuação de organizações em iniciativas que compõem estratégias governamentais direcionadas à população rural, por exemplo, torna-se invisível. O mesmo ocorre com as OSCs ligadas a outras atividades associativas, que atuam em áreas similares, embora o percentual de participação entre elas tenha variações. Em ambos os casos, as atividades previstas nos projetos apresentam proporções similares e concentram-se em eventos e atividades culturais, ações de mobilização e sensibilização e construção, adequação e manutenção.

Apesar de se aproximarem das finalidades mencionadas em relação ao teor generalista, as entidades enquadradas como outras OSCs diferem-se das anteriores porque recebem recursos ligados à saúde e, em proporção similar, aos gastos classificados como encargos especiais. Estes incluem transferências feitas para a educação básica, ampliando a atuação dessas organizações em despesas ligadas à educação, como evidenciado pela distribuição temática dos repasses. Entre as subfunções, prevalecem os encargos especiais, seguidos de administração geral e, por fim, gastos com ações de saúde. Em relação às atividades previstas nas parcerias formalizadas com o governo federal, essas organizações atuam desenvolvendo pesquisas, em ações de construção, adequação e manutenção, em capacitações e na prestação direta de serviços.

5.4 Síntese dos resultados

A análise dos 44 mil projetos executados por 9 mil OSCs, totalizando R\$ 50 bilhões, contidos em sistemas de gestão e operacionalização de parcerias com a Finep, o Salic,

o Siconv e o SLIE, permitiu o mapeamento de atividades presentes na cooperação do governo federal com as OSCs. Como previamente indicado, apesar da originalidade da base e do conjunto significativo de projetos analisados, esses dados estão limitados às informações disponibilizadas pelos instrumentos listados, e não correspondem à totalidade das parcerias formalizadas entre governo federal e OSCs.

O aumento expressivo do número e volume de recursos aportado nesses projetos, especialmente após 2008, decorre de dois fatores: *i*) contabilização dos dados do Siconv na captação de informações sobre os projetos; e *ii*) possível expansão das parcerias enquanto arranjo institucional adotado na implementação de políticas públicas setorialmente diversas. Vale mencionar, entretanto, que esse movimento não se deu de forma linear. Após 2013, ocorre uma inflexão a partir da qual a trajetória de crescimento dá lugar à queda na quantidade de projetos e aporte de recursos.

Em contrapartida, aspectos gerais – como a concentração regional no Sudeste e a presença de educação, cultura, saúde e desenvolvimento e defesa de direitos como principais finalidades de atuação das OSCs envolvidas nos projetos – dialogam com resultados verificados em relação aos repasses financeiros.

A distribuição dos projetos entre as categorias de classificação das atividades apontou três aspectos relevantes sobre as dinâmicas de participação das OSCs nas políticas públicas federais. Eventos e atividades culturais prevalecem como principal categoria, em função do peso do Salic em número de projetos e total de recursos em relação às outras fontes e da participação expressiva de OSCs em diferentes fases de realização de eventos, não apenas de cunho cultural, mas esportivos, acadêmicos, turísticos, entre outros. Além dessas, destacam-se parcerias firmadas com vistas à atuação das organizações em construção, adequação, implantação e manutenção de infraestrutura e equipamentos de interesse público. Além disso, parcerias voltadas para a execução de ações de mobilização e sensibilização, como realização de campanhas, divulgações, ações de articulação, participação social, conscientização, empoderamento, fortalecimento de redes, entre outras. Outro aspecto está associado ao volume de recursos mobilizado entre as diferentes categorias. Nesse caso, ações de construção, adequação, implantação e manutenção de infraestrutura e equipamentos de interesse público e prestação de serviços respondem pelos maiores aportes de maneira coerente com a natureza dos serviços que compõem essas ações.

Por último, vale destacar as variações observadas entre as diferentes categorias durante os anos considerados na análise. Apesar da dinâmica de expansão dos projetos acompanhada pela diversificação de atividades desempenhadas pelas organizações nos anos iniciais da série, o período recente fornece indícios de possíveis mudanças na trajetória das parcerias, dada a queda de formalização observada após 2017 em todas as áreas e de concentração mais acentuada em projetos ligados à atividade específica de aquisição de equipamentos, materiais e produtos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é possível pensar o papel e a atuação das OSCs no Brasil sem recorrer ao debate sobre o fortalecimento da sociedade civil, as múltiplas relações travadas com o aparato estatal e as instâncias de mercado e as formas com que as noções de organizações não governamentais, terceiro setor, filantropia e movimentos sociais aparecem atreladas ao conceito de OSCs.

Grande parte das análises sobre as OSCs no Brasil e, de maneira mais ampla, sobre a sociedade civil relaciona a trajetória de surgimento e consolidação dessas organizações com fatores de ordem político-institucional, como: *i*) a intensificação de ações pela redemocratização política nas etapas finais do período autoritário representado pela ditadura militar no país; *ii*) as mudanças provocadas pelo modelo de descentralização de políticas públicas trazido pela Constituição de 1988; *iii*) o debate sobre novos paradigmas para a gestão pública; e *iv*) o fortalecimento dos movimentos e coletivos constituídos em torno das reivindicações e demandas que marcaram o período, desde movimentos sociais, igrejas e entidades religiosas, organizações de caráter filantrópico e assistencial até entidades ligadas ao investimento social privado (ISP), como entendido na atualidade (Avritzer, 2007; 2012; Dagnino, 2002; 2004; Gohn, 2011; 2013).

Além da expansão numérica dessas organizações, as últimas décadas testemunharam a complexificação das interações entre diferentes atores sociais e as estruturas do Estado. Foram ampliadas as instâncias de participação formal de entidades como conselhos, conferências e fóruns; diversas organizações passaram a executar formalmente políticas públicas voltadas à provisão de bens públicos; o repasse de recursos públicos e privados para essas entidades apresentou crescimento considerável

até meados de 2015; o setor das OSCs passou por processos de aperfeiçoamento em sua estrutura organizacional, de gestão e execução de projetos próprios; assim como houve a ampliação e a melhoria do arcabouço jurídico-legal voltado a regular a atuação das OSCs, como evidenciado pela aprovação do MROSC em 2014.

No Brasil, há 820 mil OSCs distribuídas em todos os municípios do país, que empregam formalmente 3 milhões de pessoas (Lopez, 2018), e receberam aproximadamente R\$ 118 bilhões de recursos federais entre 2010 e 2018 para a execução de projetos voltados aos mais diversos temas, territórios e públicos. A despeito das inúmeras percepções sobre o papel das OSCs no país, é crucial entender a atuação dessas organizações dentro do contexto mais amplo no qual se configuram a ação governamental, a execução de políticas públicas e os volumes orçamentários mobilizados nesse sentido. Apenas uma parcela minoritária das OSCs acessa recursos de origem federal – 2,7% do total no país –, indicando uma atuação diversificada dessas organizações. Parte delas está ligada a ações de *advocacy* e à promoção de direitos coletivos e difusos, outra parte atua na provisão de bens públicos e no desenvolvimento de projetos executados a partir de parcerias firmadas com estados e municípios, ou independentemente de financiamento público, a partir de recursos internacionais, próprios ou aportes feitos pelo ISP.⁵² Como indicado na seção teórica, a participação das OSCs na execução de políticas públicas custeadas por recursos federais representa uma parte pequena da atuação dessas organizações, o que impede que sejam feitas generalizações sobre o conjunto das OSCs a partir da parcela residual de organizações que recebem transferências orçamentárias federais.

Essas questões nos colocam diante da heterogeneidade inerente ao “mundo das OSCs” como elemento fundamental para compreender o campo de ação dessas organizações, seus aspectos definidores e os avanços e limites associados ao setor. Também há uma demanda para que o debate público sobre o tema esteja ancorado não em premissas fundamentadas em percepções e crenças comumente usadas para definir o que seriam essas organizações, suas intenções e razões de ser, mas sim na combinação entre dados disponíveis sobre o setor e o olhar pautado nas OSCs como conjunto heterogêneo que compõe a esfera pública e se relaciona com o contexto institucional

52. Estima-se que os valores referentes ao ISP sejam da ordem de R\$ 3,1 bilhões por ano (Saez, Santiago e Zacchi, 2017) e as doações internacionais em torno de US\$ 200 milhões de 2013 a 2016 (Pannunzio e Souza, 2018).

vigente, os atores envolvidos nessas interações e as múltiplas correlações de forças que atuam, interna e externamente, sobre tais organizações.

Feitas essas considerações, e retomando os objetivos do trabalho, o que os dados nos permitem afirmar sobre a atuação das OSCs a partir dos repasses e projetos executados no período recente? Em primeiro lugar, a trajetória das transferências para OSCs, realizadas entre 2010 e 2018, apresenta tendência de queda no número de repasses e no valor aportado. Entretanto, as oscilações observadas são menos drásticas do que o esperado, considerando os anos posteriores a 2015 marcados pela crise econômico-fiscal, e por sucessivos cortes orçamentários. Além disso, foi possível evidenciar a dispersão temática dos repasses quando analisada a classificação temática do gasto orçamentário a partir de suas funções e subfunções, indicando a diversidade que caracteriza a participação das OSCs na execução de políticas públicas sob a responsabilidade de diferentes áreas governamentais. Aliado a esse aspecto, como objeto do gasto predominam produtos e serviços de caráter eventual associados a atividades-meio.

Em relação à convergência existente entre a finalidade de atuação das OSCs e a área temática do gasto, foram identificados três grupos de organizações: *i*) OSCs cuja finalidade de atuação e cuja área temática dos gastos executados apresentam alto grau de convergência; *ii*) OSCs caracterizadas por uma atuação tematicamente dispersa na execução das transferências federais; e *iii*) OSCs que apresentam “aparente” divergência entre sua finalidade de atuação e áreas das quais recebem recursos públicos federais.

Esses resultados não pressupõem, necessariamente, distorções ou fragilidades relacionadas ao funcionamento das OSCs ou das parcerias formalizadas com o poder público. Considera-se que a heterogeneidade, como elemento constituinte dessas organizações, decorre de processos de complexificação e de diversificação ocorridos no interior da própria sociedade civil e nas interações travadas com o arcabouço estatal amplamente discutidos pela literatura sobre o tema, algo também tratado na seção teórica do texto. No entanto, esses achados evidenciam os limites das categorias de classificação das OSCs, definidas a partir do rol de finalidades de atuação adotado atualmente, e reforçam a pertinência de reflexões em torno das alternativas de aperfeiçoamento desses referenciais como estratégia para que a atuação dessas organizações seja retratada de maneira mais próxima do que efetivamente ocorre no âmbito das atividades desempenhadas pelas OSCs.

O que tais resultados denotam é a confluência de dois aspectos sobre a participação das OSCs como parceiras na execução de políticas públicas federais: *expertise* e diversidade. Se por um lado é latente a *expertise* de organizações vinculadas às áreas de saúde e educação na produção e implementação de políticas setoriais, por outro se torna imprescindível reconhecer o potencial associado à diversidade de atuação dessas organizações para pensar formas de aprimoramento dos arranjos de execução das políticas públicas, visando alcançar objetivos e resultados previstos no escopo dessas ações. Isso traz para o cerne do debate a reflexão sobre as potencialidades do estabelecimento de parcerias e formas de cooperação entre as OSCs e o Estado como mecanismos voltados para a ampliação da efetividade das ações governamentais em linha com os debates atuais sobre capacidades estatais, arranjos complexos de políticas públicas e aprimoramentos na gestão e implementação de ações governamentais.

Pautados pelos pressupostos que nortearam o texto, se assumirmos que o escopo de atuação e o rol de atividades desenvolvidas pelas OSCs nas políticas públicas são alterados em consonância com a mudança de arranjos institucionais e procedimentos adotados pela estrutura estatal, o que explicaria a expansão ou a redução das transferências ou da formalização de parcerias entre governo federal e OSCs? Mais: por que essas articulações se concentram em certos temas em detrimento de outros? Quais papéis as OSCs desempenham na execução dessas políticas? Para responder a essas questões, é necessário ir além dos dados sobre a evolução de transferências e projetos entre organizações e a esfera federal. É preciso incorporar à análise possíveis mudanças, formais ou informais, ocorridas no decorrer do período, capazes de subsidiar conclusões mais precisas sobre os fatores que influenciaram as oscilações observadas em relação aos repasses financeiros e à formalização de parcerias.

Retomando o debate sobre o grau de autonomia das OSCs, a análise das parcerias firmadas com diferentes áreas governamentais pressupõe uma dinâmica de interdependência dessa relação, dado que as políticas executadas por meio dessas parcerias estão inseridas em um rol mais amplo de programas, metas e compromissos governamentais que definem parâmetros e possibilidades de ação dos atores envolvidos nesses processos. Os governos contam com o cumprimento de atribuições e funções assumidas pelas organizações a fim de garantir a execução da política conforme o planejado ou alcançar objetivos e resultados específicos previstos.

Alinhada a essas considerações, a análise sobre os projetos executados pelas OSCs buscou contribuir para explicitar em que medida determinadas atividades representam ou expressam as apostas feitas tanto no âmbito das OSCs como no do governo federal para o estabelecimento dessas parcerias. A análise dos projetos firmados de 2000 a 2018 entre governo e OSCs contidos nos sistemas de gestão e operacionalização selecionados (Finep, Salic, Siconv, SLIE) indica uma tendência de queda na formalização de parcerias após 2013 e concentração em atividades específicas como aquisição de equipamentos, materiais e produtos. Ao longo de todo o período, prevaleceu, em volume de recursos, a participação das organizações em ações de construção, adequação, implantação e manutenção de infraestrutura e equipamentos de interesse público – e, ainda, parcerias voltadas para a prestação direta de serviços.

Considerando o exposto, argumentamos que, sob a forma de transferências orçamentárias e projetos, a cooperação entre OSCs e governo federal sugere, uma vez mais, a dualidade como noção organizadora da apreensão dos elementos que caracterizam essas interações. De um lado, a atuação das OSCs em relação ao Estado não estaria restrita a áreas específicas, sendo fortemente marcada pela heterogeneidade temática. De outro, é visível a predominância das OSCs na execução de determinadas atividades, como indicado anteriormente.

Essa dualidade dialoga com fatores apresentados anteriormente como elementos explicativos centrais das interações entre OSCs e Estado no âmbito das políticas públicas – por exemplo, interpretações de que a mobilização de OSCs por parte do aparato estatal estaria relacionada a estratégias de implementação de políticas centradas na adoção de ferramentas capazes de conferir mais agilidade ou facilidade à execução, como poderia ser o caso das aquisições de equipamentos, produtos e materiais. Por sua vez, seria possível argumentar que haveria o reconhecimento, por parte do Estado, das vantagens de formalizar parcerias para a execução de ações que requerem maior capilaridade, proximidade com territórios e públicos específicos, sobre as quais a estrutura administrativo-burocrática federal teria condições limitadas de atuar, como em ações de mobilização e sensibilização, apoio à realização de eventos ou atividades focadas em especificidades locais e dinâmicas mais flexíveis e abertas à participação social.

Ficam evidentes também casos em que a participação das OSCs constitui um elemento central na execução de determinadas atividades – como aquelas ligadas à

aquisição de equipamentos, materiais e produtos no âmbito dos serviços de saúde. Já serviços e entregas – em relação aos quais faz sentido pressupor a existência de mais capacidade ou participação das estruturas governamentais, ou mesmo mais proximidade com competências atribuídas à iniciativa privada e organizações com fins lucrativos – seriam caracterizados pela presença pouco expressiva das OSCs, como evidenciado por sua baixa participação nas ações de apoio à gestão e ao fortalecimento institucional e de assessoria, consultoria e assistência técnica em relação às demais atividades.

Mais do que elaborar diagnósticos ou levantamentos descritivos sobre transferências orçamentárias, projetos, finalidades de atuação e áreas governamentais, o aprimoramento da compreensão sobre as interações entre OSCs e Estado produz consequências em diferentes dimensões. Contribui para explicitar aspectos gerais sobre essas parcerias, somando-se aos esforços de fortalecimento da transparência sobre o setor, assim como fornece subsídios capazes de pautar, sob a ótica do poder público e da sociedade civil, as discussões sobre como e em quais temas as OSCs poderiam contribuir ou têm contribuído para a execução de políticas públicas.

Volta à tona o antigo e conhecido debate sobre se o formato assumido pelas OSCs nessas parcerias indicaria concorrência ou substituição do Estado na provisão de bens e serviços. A nosso ver, considerando que o formato assumido pelas OSCs é afetado pela estrutura institucional do Estado e pelos processos de formulação e implementação de políticas públicas, não caberia atribuir às OSCs – especificamente no âmbito das parcerias com a União financiadas com repasses públicos federais – papéis de substituição ou concorrência com o poder público. É preciso considerar que o teor das atividades desempenhadas pelas OSCs fornece indícios dos parâmetros sobre os quais se dão essas cooperações, e como questões como ampliação da legitimidade, uso estratégico de recursos disponíveis e adoção de mecanismos voltados para garantir a execução das políticas impactam os formatos assumidos por essas interações sob a forma de cooperação Estado-OSCs.

Posicionamentos diacrônicos pautados em propostas de exclusão das OSCs como parceiras estratégicas na provisão de bens e serviços sem avaliações consubstanciadas de prós e contras envolvidos em medidas dessa natureza – ou, em contraposição, a defesa irrestrita da parcerização com OSCs sem considerar particularidades temáticas, setoriais ou organizacionais sobre políticas específicas – tendem a não contribuir para o

entendimento mais amplo sobre as possibilidades de aperfeiçoamento das relações entre OSCs e Estado focadas em avanços no desenho e na execução de políticas públicas e, em última instância, na melhoria das condições de vida da população como diretriz norteadora da ação pública.

As conexões entre Estado e OSCs são múltiplas e permeadas por tensões e limites que configuram as possibilidades de ação dessas instâncias dentro de dado contexto. Essa consideração, apesar de soar óbvia, é central para que sejam desenvolvidas avaliações equilibradas de ambos os lados. As OSCs não são, em si mesmas, tábuas salvadoras dos processos de consolidação da democracia, assim como não constituem uma instância de substituição do Estado. Não deveriam ser vistas exclusivamente sob a premissa de organizações essencialmente boas, virtuosas e desinteressadas – nem poderiam, *a priori*, ser definidas como mais ágeis e efetivas na consecução de seus objetivos e projetos. Essas ressalvas não dão espaço, entretanto, para construções ideológicas sobre as OSCs enquanto “organizações de fachada”, “canais de desvio de recursos”, “portas de entrada para influência externa” ou “massa de manobra” de interesses estrangeiros ou privados.

Essas mesmas ressalvas valem para pensar as possibilidades e os limites do Estado. A discussão sobre aprimoramentos necessários – do ponto de vista legal, econômico ou administrativo, no âmbito das parcerias entre OSCs e poder público – na execução de políticas públicas deve se manter delimitada pelos preceitos constitucionais de garantia da livre associação e organização de indivíduos e grupos com vistas à promoção de direitos coletivos e ao debate de questões de interesse público como componentes essenciais do caráter democrático dos regimes políticos.

Há demanda para melhorias, em distintas dimensões, por parte do Estado e das OSCs, e o desenvolvimento continuado de pesquisas, diagnósticos e avaliações sobre essas interações assume um papel central para alargar o entendimento sobre questões exploradas de maneira insuficiente como estratégias de sustentabilidade das OSCs ou a efetividade e o impacto da provisão de bens e serviços sobre as quais são responsáveis, reduzindo as chances de que se perpetuem diagnósticos baseados em crenças ou pressupostos sem conexão ou aderência com a realidade.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; BULOW, M. von. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 52-84, set./dez. 2011.
- ABREU, R. V. A visão das ONGs sobre as parcerias com o Estado: formas distintas de se posicionar perante um “mal necessário”? *In*: REIS, E. (Org.). **ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado**. 1. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013.
- ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, p. 49-86, 2009.
- ALVAREZ, S. Beyond NGOization? Reflections on Latin America. **Development**, v. 52, n. 2, p. 175-184, June 2009.
- ARAUJO, O.; CARRENHO, A. C. B. P. **Diferenças entre associação e fundação**. São Paulo: IDIS, 2009. Disponível em: <https://idis.org.br/wp-content/uploads/2014/05/Fundacoes_e_associacoes_diferencas1.pdf>.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. *In*: MELO, C. R.; SAEZ, M. A. (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- _____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012.
- BAIÃO, A. L.; PECCI, A.; COSTA, C. C. de M. Parcerias entre Estado e sociedade civil na perspectiva do capital social. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 22, n. 74, p. 345-365, 2015.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual técnico de orçamento: MTO 2017**. Brasília: SOF, 2017. 159 p. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orientadoras/manual-tecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf>.
- _____. Controladoria-Geral da União. **Avaliação da gestão das transferências voluntárias da União**. Brasília: SEGES/MPDG, 2018. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11014.pdf>>.
- BURITY, J. Identidades coletivas em transição e ativação de uma esfera pública não estatal. *In*: LUBAMBO, C.; COELHO, D.; MELO, M. (Org.). **Desenho institucional e participação políticas: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005.
- CALDAS, E. Percepção identitária e construção de legitimidade: as fronteiras simbólicas das ONGs. *In*: REIS, E. (Org.). **ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado**. 1. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013.

CARLOS, E. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, jun. 2015.

COELHO, V. S. P.; GREVE, J. As organizações sociais de saúde e o desempenho do SUS: um estudo sobre a atenção básica em São Paulo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 867-901, 2016.

COHEN, J. L.; ARATO, A. **Civil society and political theory**. Cambridge: MIT Press, 1992.

CONTREIRAS, H.; MATTA, G. C. Privatização da gestão do sistema municipal de saúde por meio de organizações sociais na cidade de São Paulo, Brasil: caracterização e análise da regulação. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, p. 285-297, fev. 2015.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Editora Unicamp, 2002. 364 p.

_____. (Org.). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**, Florianópolis, n. 5, out. 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983/1732>>.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. Tradução de Celso Mauro Pacionik. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

_____. **On democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998.

DYSMAN, M. C. A institucionalização das ONGs no Brasil: novos repertórios, dilemas e tensões. In: REIS, E. (Org.). **ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado**. 1. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013.

FELDMAN, R.; SANGER, J. **The text mining handbook**: advanced approaches in analyzing unstructured data. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2008.

GOHN, M. da G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, maio/ago. 2011.

_____. Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 238-253, maio/ago. 2013

GONZÁLEZ, J. L.; ORLANDI, C. C. **História do movimento missionário**. São Paulo: Hagnos, 2008.

GRAEF, A.; SALGADO, A.; ANTERO, S. A. (Org.). **Relações de parceria entre poder público e entes de cooperação e colaboração no Brasil**. Brasília: Editora IABS, 2012. (Série Inovação na Gestão Pública, n. 1). Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/vol_1_relacoes_parceria_publico_ongs.pdf>.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2016. **Estudos e Pesquisas**, Rio de Janeiro, n. 32, 2019. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101647.pdf>>.

IDIS – INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DO INVESTIMENTO SOCIAL. **Pesquisa Doação Brasil**. São Paulo: IDIS, 2015.

IMMERGUT, E. O núcleo teórico do novo institucionalismo. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Coletânea de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2007. v. 1.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Mapa das OSCs**. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <www.mapaosc.ipea.gov.br>.

KALDOR, M. Civil society and accountability. **Journal of Human Development**, v. 4, n. 1, p. 5-27, 2003.

KOSLINSKI, M. Mecanismos de accountability e legitimidade das ONGs: possibilidades e limites. *In*: REIS, E. (Org.). **ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado**. 1. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013.

KRIEGER, M.; ANDION, C. Legitimidade das organizações da sociedade civil: análise de conteúdo à luz da teoria da capacidade crítica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 83-110, jan./fev. 2014.

LAVALLE, A. G.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. *In*: ARRETCHE, M. **Trajетória das desigualdades**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

LAVALLE, A. G.; BUENO, N. A tese da ONG-uização e as mudanças na sociedade civil na América Latina: Cidade do México e São Paulo. *In*: REIS, E. (Org.). **ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado**. 1. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. A construção política das sociedades civis. *In*: LAVALLE, A. G. (Org.). **O horizonte da política questões emergentes e agendas de pesquisa**. São Paulo: Editora Unesp, 2012. p. 185-259.

LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 157-187, abr. 2015.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 95-139, 2011.

LIMA NETO, F. **Relação com o Estado na visão das ONGs: uma sociologia das percepções**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1820).

- LOPEZ, F. **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018.
- LOPEZ, F.; ABREU, R. **A participação das ONGs nas políticas públicas**: o ponto de vista de gestores federais. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1949).
- LOPEZ, F.; BARONE, L. **As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais**: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011). Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1896).
- LOPEZ, F. *et al.* A interação entre organizações da sociedade civil e governo federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis. *In*: MONASTERIO, L.; NERI, M.; SOARES, S. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. v. 2.
- MEDEIROS, R. A autonomia revisitada: marcos históricos nos padrões de relacionamento entre as ONGs e o Estado no Brasil. *In*: REIS, E. (Org.). **ONGs**: novos vínculos entre a sociedade e o Estado. 1. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013.
- MENDES, L. C. A. **Visitando o “terceiro setor” (ou parte dele)**. Rio de Janeiro: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 647).
- MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.
- MONTERO, P. (Org.). **Deus na aldeia**: missionários, índios e mediação cultural. São Paulo: Globo, 2006.
- NOGUEIRA, M. As três ideias de sociedade civil, o Estado e a politização. *In*: COUTINHO, C. N. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- PANNUNZIO, E.; SOUZA, A. G. de. **Sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil**: desafios do ambiente jurídico brasileiro atual. São Paulo: FGV Direito SP, 2018. Disponível em: <<https://sinapse.gife.org.br/download/sustentabilidade-economica-das-organizacaoes-da-sociedade-civil-desafios-do-ambiente-juridico-brasileiro-atual>>.
- PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PETRAS, J. **Neoliberalismo**: América Latina, Estados Unidos e Europa. Blumenau: FURB, 1999.
- PIRES, R.; VAZ, A. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, São Paulo, v. 93, p. 61-91, 2014.
- REIS, E. (Org.). **ONGs**: novos vínculos entre a sociedade e o Estado. 1. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013.

SAEZ, E. S.; SANTIAGO, G.; ZACCHI, J. M. (Org.). **Censo GIFE 2016**. 1. ed. São Paulo: GIFE, 2017. 256 p.

SALGADO, V. **Aplicação do novo marco regulatório das organizações da sociedade civil no âmbito do Sistema Único de Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde; Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, 2016. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2017/janeiro/34/14.Estudo-sobre-a-aplicabilidade-das-disposicoes-da-Lei-n-13019-DEZ2016.pdf>>.

SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 109-130, jan./abr. 2006.

SESTELO, J. A. F.; SOUZA, L. E. P. F.; BAHIA, L. Saúde suplementar no Brasil: revisão crítica da literatura de 2000 a 2010. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 102, p. 607-623, jul./set. 2014.

STEINMO, S. Historical institutionalism and experimental methods. *In*: FIORETOS, O.; FALLETI, T.; SHEINGATE, A. **The Oxford handbook on historical institutionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

TEIXEIRA, A. C. A atuação das organizações não governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. *In*: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Editora Unicamp, 2002.

VIOLIN, T. **Terceiro setor e as parcerias com a administração pública**: uma análise crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2006. 306 p.

_____. A sociedade civil e o Estado ampliado, por Antonio Gramsci. **Raízes Jurídicas**, Curitiba, v. 4, n. 1, jan./jun. 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CABRAL, E. Gestão social do terceiro setor e suas dualidades. **Revista Administração em Diálogo**, São Paulo, n. 11, v. 2, p. 21-34, 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2010. **Estudos e Pesquisas**, Rio de Janeiro, n. 20, 2012.

ANEXO

TABELA A.1

Distribuição do valor empenhado, segundo função e subfunção, das três funções com maiores valores empenhados (2010-2018)

Função	Subfunção	Valor empenhado (corrigido para dez./2018)	
		Total (R\$)	%
Saúde	Total	46.914.109.772	39,58
Saúde	Assistência hospitalar e ambulatorial	23.191.039.070	49,43
Saúde	Vigilância epidemiológica	10.417.974.327	22,21
Saúde	Assistência aos povos indígenas	5.577.781.427	11,89
Saúde	Atenção básica	1.650.122.891	3,52
Saúde	Suporte profilático e terapêutico	1.429.953.735	3,05
Saúde	Administração geral	1.170.500.551	2,49
Saúde	Formação de recursos humanos	1.089.101.672	2,32
Saúde	Desenvolvimento científico	877.523.373	1,87
Saúde	Desenvolvimento tecnológico e engenharia	427.199.776	0,91
Saúde	Ensino superior	239.946.525	0,51
Saúde	Saneamento básico urbano	167.048.281	0,36
Saúde	Direitos individuais, coletivos e difusos	128.392.019	0,27
Saúde	Planejamento e orçamento	114.565.839	0,24
Saúde	Vigilância sanitária	79.457.068	0,17
Saúde	Difusão do conhecimento científico e tecnológico	70.251.238	0,15
Saúde	Proteção e benefícios ao trabalhador	61.299.409	0,13
Saúde	Assistência à criança e ao adolescente	52.383.539	0,11
Saúde	Controle interno	30.252.765	0,06
Saúde	Normatização e fiscalização	25.003.571	0,05
Saúde	Patrimônio histórico, artístico e arqueológico	23.408.084	0,05
Saúde	Cooperação internacional	22.911.213	0,05
Saúde	Tecnologia da informação	22.765.466	0,05
Saúde	Comunicação social	17.223.421	0,04
Saúde	Preservação e conservação ambiental	14.629.688	0,03
Saúde	Alimentação e nutrição	13.316.042	0,03
Saúde	Educação infantil	55.790	0,00
Saúde	Outros encargos especiais	2.995	0,00
Educação	Total	16.550.175.992	13,96
Educação	Ensino superior	5.310.199.236	32,09
Educação	Educação básica	5.147.280.166	31,10
Educação	Desenvolvimento científico	2.111.669.469	12,76
Educação	Ensino profissional	694.953.034	4,20

(Continua)

(Continuação)

Função	Subfunção	Valor empenhado (corrigido para dez./2018)	
		Total (R\$)	%
Educação	Assistência hospitalar e ambulatorial	656.149.813	3,96
Educação	Tecnologia da informação	540.918.324	3,27
Educação	Formação de recursos humanos	442.333.246	2,67
Educação	Transferências para a educação básica	415.566.933	2,51
Educação	Atenção básica	398.699.553	2,41
Educação	Ensino médio	200.509.440	1,21
Educação	Administração geral	189.107.452	1,14
Educação	Difusão do conhecimento científico e tecnológico	153.374.388	0,93
Educação	Difusão cultural	111.009.390	0,67
Educação	Ensino fundamental	46.404.209	0,28
Educação	Educação de jovens e adultos	32.615.350	0,20
Educação	Direitos individuais, coletivos e difusos	30.249.123	0,18
Educação	Educação especial	16.954.050	0,10
Educação	Proteção e benefícios ao trabalhador	13.492.206	0,08
Educação	Alimentação e nutrição	8.044.675	0,05
Educação	Educação infantil	7.224.609	0,04
Educação	Desenvolvimento tecnológico e engenharia	6.820.839	0,04
Educação	Suporte profilático e terapêutico	6.522.626	0,04
Educação	Planejamento e orçamento	4.092.504	0,02
Educação	Outros encargos especiais	3.784.796	0,02
Educação	Assistência à criança e ao adolescente	2.183.464	0,01
Educação	Cooperação internacional	9.069	0,00
Educação	Patrimônio histórico, artístico e arqueológico	8.030	0,00
Ciência e tecnologia	Total	12.409.457.553	10,47
Ciência e tecnologia	Desenvolvimento tecnológico e engenharia	5.622.181.115	45,31
Ciência e tecnologia	Desenvolvimento científico	5.562.775.318	44,83
Ciência e tecnologia	Administração geral	477.563.326	3,85
Ciência e tecnologia	Combustíveis minerais	301.157.858	2,43
Ciência e tecnologia	Planejamento e orçamento	139.317.993	1,12
Ciência e tecnologia	Tecnologia da informação	106.233.964	0,86
Ciência e tecnologia	Difusão do conhecimento científico e tecnológico	99.798.679	0,80
Ciência e tecnologia	Controle ambiental	33.418.630	0,27
Ciência e tecnologia	Produção industrial	27.766.218	0,22
Ciência e tecnologia	Atenção básica	14.210.498	0,11
Ciência e tecnologia	Biocombustíveis	12.866.420	0,10
Ciência e tecnologia	Cooperação internacional	5.296.572	0,04
Ciência e tecnologia	Formação de recursos humanos	4.788.957	0,04

(Continua)

(Continuação)

Função	Subfunção	Valor empenhado (corrigido para dez./2018)	
		Total (R\$)	%
Ciência e tecnologia	Proteção e benefícios ao trabalhador	789.821	0,01
Ciência e tecnologia	Normatização e fiscalização	558.217	0,00
Ciência e tecnologia	Promoção comercial	297.033	0,00
Ciência e tecnologia	Outros encargos especiais	201.525	0,00
Ciência e tecnologia	Normalização e qualidade	100.067	0,00
Ciência e tecnologia	Recuperação de áreas degradadas	79.226	0,00
Ciência e tecnologia	Mineração	39.737	0,00
Ciência e tecnologia	Preservação e conservação ambiental	16.024	0,00
Ciência e tecnologia	Defesa civil	354	0,00

Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal.

Obs.: 1. Apenas empenhos com valor diferente de zero. Os empenhos foram corrigidos para valores de dezembro de 2018, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE).

2. Empenhos que continham valores negativos foram mantidos porque podem indicar anulações ou cancelamentos, parciais ou totais, de desembolsos e afetam o montante total empenhado.

TABELA A.2

Distribuição do valor empenhado, segundo função e subfunção, de organizações da sociedade civil (OSCs) com macroárea de atuação em assistência social (2010-2018)

Função	Subfunção	Valor empenhado (corrigido para dez./2018)	
		Total (R\$)	%
Administração	Total	37.057.161	1,99
Administração	Administração geral	30.190.221	1,62
Administração	Representação judicial e extrajudicial	2.953.536	0,16
Administração	Telecomunicações	1.837.762	0,10
Administração	Direitos individuais, coletivos e difusos	803.003	0,04
Administração	Ordenamento territorial	302.242	0,02
Administração	Formação de recursos humanos	231.239	0,01
Administração	Desenvolvimento científico	222.758	0,01
Administração	Normatização e fiscalização	115.057	0,01
Administração	Difusão do conhecimento científico e tecnológico	114.612	0,01
Administração	Tecnologia da informação	106.602	0,01
Administração	Planejamento e orçamento	76.048	0,00
Administração	Administração de receitas	74.890	0,00
Administração	Ensino superior	11.414	0,00
Administração	Controle interno	7.223	0,00
Administração	Patrimônio histórico, artístico e arqueológico	6.617	0,00
Administração	Controle ambiental	3.937	0,00
Agricultura	Total	39.376.795	2,12
Agricultura	Administração geral	25.433.072	1,37

(Continua)

(Continuação)

Função	Subfunção	Valor empenhado (corrigido para dez./2018)	
		Total (R\$)	%
Agricultura	Desenvolvimento tecnológico e engenharia	7.527.466	0,40
Agricultura	Irrigação	1.993.810	0,11
Agricultura	Promoção comercial	1.948.750	0,10
Agricultura	Promoção da produção agropecuária	1.154.715	0,06
Agricultura	Difusão do conhecimento científico e tecnológico	328.030	0,02
Agricultura	Promoção da produção vegetal	286.318	0,02
Agricultura	Formação de recursos humanos	285.411	0,02
Agricultura	Atenção básica	193.576	0,01
Agricultura	Abastecimento	133.623	0,01
Agricultura	Defesa agropecuária	68.386	0,00
Agricultura	Preservação e conservação ambiental	18.521	0,00
Agricultura	Defesa sanitária animal	5.117	0,00
Assistência social	Total	25.826.295	1,39
Assistência social	Alimentação e nutrição	24.695.159	1,33
Assistência social	Assistência comunitária	532.420	0,03
Assistência social	Administração geral	271.572	0,01
Assistência social	Abastecimento	218.434	0,01
Assistência social	Assistência ao portador de deficiência	108.711	0,01
Ciência e tecnologia	Total	6.492.497	0,35
Ciência e tecnologia	Administração geral	2.871.714	0,15
Ciência e tecnologia	Tecnologia da informação	2.336.762	0,13
Ciência e tecnologia	Difusão do conhecimento científico e tecnológico	1.257.283	0,07
Ciência e tecnologia	Produção industrial	18.480	0,00
Ciência e tecnologia	Formação de recursos humanos	8.156	0,00
Ciência e tecnologia	Desenvolvimento tecnológico e engenharia	104	0,00
Comércio e serviços	Total	2.160.526	0,12
Comércio e serviços	Formação de recursos humanos	1.147.774	0,06
Comércio e serviços	Turismo	658.691	0,04
Comércio e serviços	Administração geral	225.044	0,01
Comércio e serviços	Planejamento e orçamento	73.754	0,00
Comércio e serviços	Comunicação social	55.262	0,00
Comunicações	Total	7.237.180	0,39
Comunicações	Administração geral	5.484.905	0,30
Comércio e serviços	Telecomunicações	1.752.275	0,09
Cultura	Total	12.410.590	0,67
Cultura	Difusão cultural	9.909.228	0,53
Cultura	Administração geral	2.146.872	0,12
Cultura	Patrimônio histórico, artístico e arqueológico	316.145	0,02

(Continua)

(Continuação)

Função	Subfunção	Valor empenhado (corrigido para dez./2018)	
		Total (R\$)	%
Cultura	Formação de recursos humanos	38.345	0,00
Defesa nacional	Total	47.254.793	2,54
Defesa nacional	Atenção básica	22.351.345	1,20
Defesa nacional	Assistência hospitalar e ambulatorial	10.887.273	0,59
Defesa nacional	Defesa aérea	6.404.329	0,34
Defesa nacional	Administração geral	4.728.103	0,25
Defesa nacional	Normatização e fiscalização	1.736.625	0,09
Defesa nacional	Formação de recursos humanos	506.159	0,03
Defesa nacional	Defesa naval	432.243	0,02
Defesa nacional	Controle ambiental	142.232	0,01
Defesa nacional	Proteção e benefícios ao trabalhador	25.076	0,00
Defesa nacional	Defesa terrestre	23.620	0,00
Defesa nacional	Ensino profissional	5.582	0,00
Defesa nacional	Tecnologia da informação	4.530	0,00
Defesa nacional	Desenvolvimento científico	4.174	0,00
Defesa nacional	Cooperação internacional	3.133	0,00
Defesa nacional	Desporto de rendimento	305	0,00
Defesa nacional	Comunicação social	64	0,00
Desporto e lazer	Total	23.578.961	1,27
Desporto e lazer	Desporto comunitário	22.753.805	1,22
Desporto e lazer	Desporto de rendimento	697.483	0,04
Desporto e lazer	Lazer	88.333	0,00
Desporto e lazer	Administração geral	39.341	0,00
Direitos da cidadania	Total	314.365.324	16,91
Direitos da cidadania	Direitos individuais, coletivos e difusos	293.204.577	15,77
Direitos da cidadania	Assistência à criança e ao adolescente	12.413.598	0,67
Direitos da cidadania	Formação de recursos humanos	5.272.970	0,28
Direitos da cidadania	Assistência ao portador de deficiência	1.271.963	0,07
Direitos da cidadania	Assistência ao idoso	1.225.493	0,07
Direitos da cidadania	Custódia e reintegração social	660.486	0,04
Direitos da cidadania	Administração geral	316.237	0,02
Educação	Total	164.899.654	8,87
Educação	Atenção básica	115.899.112	6,23
Educação	Ensino superior	16.018.663	0,86
Educação	Transferências para a educação básica	14.501.662	0,78
Educação	Educação especial	8.128.836	0,44
Educação	Ensino profissional	4.600.048	0,25
Educação	Educação básica	2.481.031	0,13

(Continua)

(Continuação)

Função	Subfunção	Valor empenhado (corrigido para dez./2018)	
		Total (R\$)	%
Educação	Ensino fundamental	1.628.584	0,09
Educação	Administração geral	1.321.183	0,07
Educação	Alimentação e nutrição	210.401	0,01
Educação	Formação de recursos humanos	55.679	0,00
Educação	Ensino médio	42.608	0,00
Educação	Assistência hospitalar e ambulatorial	11.848	0,00
Encargos especiais	Total	3.158.229	0,17
Encargos especiais	Outras transferências	3.157.109	0,17
Encargos especiais	Outros encargos especiais	1.119	0,00
Energia	Total	2.134.655	0,11
Energia	Administração geral	1.371.645	0,07
Energia	Planejamento e orçamento	735.412	0,04
Energia	Formação de recursos humanos	27.599	0,00
Essencial à Justiça	Total	174.993.455	9,41
Essencial à Justiça	Direitos individuais, coletivos e difusos	145.348.491	7,82
Essencial à Justiça	Defesa do interesse público no processo judiciário	23.565.593	1,27
Essencial à Justiça	Representação judicial e extrajudicial	6.050.892	0,33
Essencial à Justiça	Controle externo	26.000	0,00
Essencial à Justiça	Administração geral	1.660	0,00
Essencial à Justiça	Formação de recursos humanos	819	0,00
Gestão ambiental	Total	3.690.304	0,20
Gestão ambiental	Preservação e conservação ambiental	1.894.124	0,10
Gestão ambiental	Administração geral	1.667.981	0,09
Gestão ambiental	Recursos hídricos	116.558	0,01
Gestão ambiental	Empregabilidade	10.628	0,00
Gestão ambiental	Recuperação de áreas degradadas	1.013	0,00
Habitação	Total	1.406.729	0,08
Habitação	Habitação urbana	1.406.729	0,08
Indústria	Total	47.269.096	2,54
Indústria	Normalização e qualidade	31.531.089	1,70
Indústria	Normatização e fiscalização	10.176.076	0,55
Indústria	Administração geral	5.162.791	0,28
Indústria	Mineração	294.068	0,02
Indústria	Tecnologia da informação	61.139	0,00
Indústria	Recursos hídricos	43.395	0,00
Indústria	Ordenamento territorial	538	0,00
Judiciária	Total	632.583.273	34,03
Judiciária	Ação judiciária	473.671.231	25,48

(Continua)

(Continuação)

Função	Subfunção	Valor empenhado (corrigido para dez./2018)	
		Total (R\$)	%
Judiciária	Administração geral	156.736.839	8,43
Judiciária	Controle externo	1.735.229	0,09
Judiciária	Formação de recursos humanos	165.920	0,01
Judiciária	Atenção básica	161.768	0,01
Judiciária	Tecnologia da informação	112.286	0,01
Legislativa	Total	44.506.661	2,39
Legislativa	Controle externo	44.496.309	2,39
Legislativa	Atenção básica	10.191	0,00
Legislativa	Ação legislativa	162	0,00
Organização agrária	Total	74.652.716	4,02
Organização agrária	Extensão rural	45.673.406	2,46
Organização agrária	Reforma agrária	23.857.894	1,28
Organização agrária	Ordenamento territorial	2.338.287	0,13
Organização agrária	Administração geral	1.336.656	0,07
Organização agrária	Formação de recursos humanos	564.968	0,03
Organização agrária	Abastecimento	425.524	0,02
Organização agrária	Preservação e conservação ambiental	317.924	0,02
Organização agrária	Direitos individuais, coletivos e difusos	127.839	0,01
Organização agrária	Ensino profissional	10.219	0,00
Previdência social	Total	10.552.893	0,57
Previdência social	Administração geral	10.323.848	0,56
Previdência social	Previdência básica	229.045	0,01
Relações exteriores	Total	689.035	0,04
Relações exteriores	Administração geral	557.103	0,03
Relações exteriores	Formação de recursos humanos	98.541	0,01
Relações exteriores	Difusão do conhecimento científico e tecnológico	33.391	0,00
Saúde	Total	90.578.159	4,87
Saúde	Assistência hospitalar e ambulatorial	55.298.545	2,97
Saúde	Formação de recursos humanos	13.619.104	0,73
Saúde	Administração geral	9.745.967	0,52
Saúde	Saneamento básico urbano	4.531.819	0,24
Saúde	Vigilância epidemiológica	2.552.773	0,14
Saúde	Suporte profilático e terapêutico	1.400.884	0,08
Saúde	Desenvolvimento científico	1.069.122	0,06
Saúde	Comunicação social	690.177	0,04
Saúde	Atenção básica	598.145	0,03
Saúde	Assistência à criança e ao adolescente	477.494	0,03
Saúde	Difusão do conhecimento científico e tecnológico	328.670	0,02

(Continua)

(Continuação)

Função	Subfunção	Valor empenhado (corrigido para dez./2018)	
		Total (R\$)	%
Saúde	Normatização e fiscalização	123.190	0,01
Saúde	Vigilância sanitária	100.656	0,01
Saúde	Assistência aos povos indígenas	41.612	0,00
Segurança pública	Total	11.067.052	0,60
Segurança pública	Administração geral	10.499.167	0,56
Segurança pública	Direitos individuais, coletivos e difusos	567.885	0,03
Trabalho	Total	59.572.509	3,20
Trabalho	Empregabilidade	33.345.726	1,79
Trabalho	Fomento ao trabalho	25.342.672	1,36
Trabalho	Administração geral	873.457	0,05
Trabalho	Difusão do conhecimento científico e tecnológico	7.458	0,00
Trabalho	Desenvolvimento científico	3.194	0,00
Transporte	Total	8.259.694	0,44
Transporte	Administração geral	6.563.511	0,35
Transporte	Transporte rodoviário	1.687.492	0,09
Transporte	Normatização e fiscalização	8.692	0,00
Urbanismo	Total	13.251.576	0,71
Urbanismo	Transportes coletivos urbanos	8.894.177	0,48
Urbanismo	Administração geral	4.303.207	0,23
Urbanismo	Formação de recursos humanos	54.192	0,00
Total	Total	1.859.025.811	100,00

Fonte: SIGA Brasil/Senado Federal.

Obs.: 1. Apenas empenhos com valor diferente de zero. Os empenhos foram corrigidos para valores de dezembro de 2018, pelo IPCA/IBGE.

2. Empenhos que continham valores negativos foram mantidos porque podem indicar anulações ou cancelamentos, parciais ou totais, de desembolsos e afetam o montante total empenhado.

TABELA A.3
Distribuição do valor empenhado por macroárea de atuação por ano (2010-2018)
(Em R\$)

Finalidade de atuação	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Assistência social	189.897.599	159.239.877	169.312.729	243.454.220	262.063.658	243.504.679	190.247.316	187.117.107	214.188.626	1.859.025.811
Associações patronais e profissionais	158.264.097	104.669.145	134.038.586	82.583.037	80.769.037	64.136.393	56.199.929	269.030.215	965.314.322	1.915.004.756
Cultura e recreação	327.313.389	221.393.442	202.069.418	194.451.162	111.725.743	102.797.584	41.332.640	36.512.107	54.696.297	1.292.291.783
Desenvolvimento e defesa de direitos	3.957.647.940	2.703.965.246	3.045.560.667	2.420.338.043	2.385.894.910	1.722.285.354	1.255.518.412	1.081.977.648	1.203.269.007	19.776.457.228
Educação e pesquisa	3.103.930.175	2.676.683.253	3.066.043.780	3.174.308.899	3.613.897.202	3.058.474.315	2.790.550.217	2.758.835.521	2.590.063.712	26.832.787.074
Outras atividades associativas	482.359.274	579.651.138	501.368.065	280.847.747	442.693.502	381.750.684	338.854.389	248.317.917	382.423.545	3.638.266.262
Outras OSCs	2.513.765.964	1.902.725.342	2.253.218.790	2.503.173.375	2.600.789.132	2.327.059.524	2.493.114.250	6.088.442.975	2.538.513.804	25.220.803.156
Religião	266.214.287	285.122.634	549.164.639	595.625.333	684.306.004	727.519.374	763.878.570	791.862.972	565.406.228	5.229.100.040
Saúde	3.246.415.654	3.183.592.993	3.583.167.108	3.654.798.989	3.549.128.294	2.821.579.295	4.161.982.497	4.188.642.024	4.390.847.741	32.780.154.594
Total	14.245.808.378	11.817.043.072	13.503.943.781	13.149.580.804	13.731.267.477	11.449.107.202	12.091.678.221	15.650.738.486	12.904.723.283	118.543.890.704

Fonte: SIGA-Brasil/Senado Federal.

Obs.: 1. Apenas empenhos com valor diferente de zero. Os empenhos foram corrigidos para valores de dezembro de 2018, pelo IPCA/IBGE.

2. Empenhos que continham valores negativos foram mantidos porque podem indicar anulações ou cancelamentos, parciais ou totais, de desembolsos e afetam o montante total empenhado.

TABELA A.4
Distribuição dos projetos, por número de OSCs, número de projetos (total e exceto zerados), valor total dos projetos, segundo categorias de classificação (2000-2020)

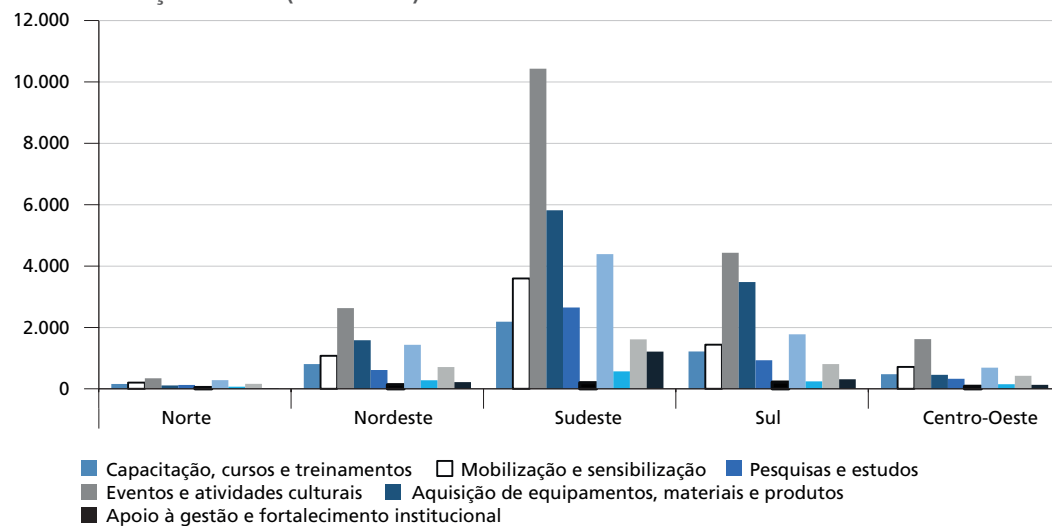
Categorias	OSCs		Projetos		Projetos (exceto zerados)		Valor total do projeto (R\$ – valores correntes)			
	Número	%	Número	%	Número	%	Total	%	Média	Média (exceto zerados)
Capacitação, cursos e treinamentos	2.366	10	4.850	8	4.707	8	6.344.497.891,60	6,59	1.308.143,90	1.347.885,68
Mobilização e sensibilização	3.496	15	7.033	11	6.709	11	12.220.916.536,00	12,69	1.737.653,42	1.821.570,51
Eventos e atividades culturais	5.902	25	19.460	31	18.617	30	20.255.080.559,38	21,03	1.040.857,17	1.087.988,43
Aquisição de equipamento, materiais e produtos	1.979	8	11.450	18	11.432	19	4.935.118.057,60	5,12	431.014,68	431.693,32
Pesquisas e estudos	195	1	4.653	7	4.458	7	8.884.055.324,62	9,22	1.909.317,71	1.992.834,30
Apoio à gestão e fortalecimento institucional	402	2	680	1	669	1	1.624.373.901,90	1,69	2.388.785,15	2.428.062,63
Construção, adequação, implantação e manutenção de infraestrutura e equipamentos públicos	3.884	17	8.569	13	8.254	13	19.045.174.841,25	19,77	2.222.566,79	2.307.387,31
Assessoria, consultoria e assistência técnica	812	3	1.312	2	1.284	2	7.084.642.092,18	7,35	5.399.879,64	5.517.634,03
Prestação de serviços	1.815	8	3.713	6	3.617	6	13.755.418.529,35	14,28	3.704.664,30	3.802.991,02
Outros	856	4	1.894	3	1.818	3	2.182.782.855,12	2,27	1.152.472,47	1.200.650,64
Total	23.462	100	63.614	100	61.565	100	96.332.060.589,00	100,00	1.151.140,98	1.186.778,69

Fonte: Mapa das OSCs/Ipca.

Obs.: Cada projeto pode ser classificado em mais de uma categoria, e uma mesma OSC pode apresentar projeto em categorias diferentes. Com isso, temos repetição de projetos e de OSCs nesta tabela.

GRÁFICO A.1

Distribuição do número de projetos por categorias de classificação, segundo região de localização da OSC (2000-2020)



Fonte: Mapa das OSCs/Ipea.

Obs.: Cada projeto pode ser classificado em mais de uma categoria.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Bárbara Coutinho Ornellas (estagiária)

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

