

# ALGUNS VALORES – E MUITOS PROBLEMAS – PARA ESTIMAR AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS PARA ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL<sup>1</sup>

Felix Lopez<sup>2</sup>

Pedro Gomes Andrade<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Para que as organizações da sociedade civil (OSCs) sejam vigorosas, o que é salutar para o país e para a democracia, é preciso que tenham dinheiro.<sup>4</sup> Sem dinheiro é mais difícil atuar em campanhas, pagar propaganda, contratar pessoal – embora existam muitos trabalhadores voluntários<sup>5</sup> –, comprar material e executar o emaranhado de ações que põem em marcha a formulação e a execução de projetos. Portanto, identificar a estrutura de financiamento é decisivo para compreender sua força e suas deficiências nesse aspecto. Há grande dificuldade para entender melhor como as OSCs atuam e a relação do seu perfil de atuação com a magnitude dos recursos – públicos e privados – recebidos, pois as informações sobre suas fontes de financiamento são dispersas, inexistentes ou inacessíveis. Portanto, este breve texto tem por objetivo listar algumas das dificuldades de reunir informações abrangentes sobre a estrutura de financiamento das OSCs e apresentar de forma sumária alguns números relativos ao financiamento oriundo dos recursos públicos federais.

Comparar as (des)vantagens de executar políticas com a burocracia ou com as OSCs é fundamental para definir qual o escopo desejável da participação destas últimas com financiamento estatal. Quando uma OSC pretende difundir bibliotecas em cidades pobres, por exemplo, faz toda diferença se esse projeto foi realizado com dinheiro privado ou dinheiro público. Com dinheiro público, é legítimo – e desejável – saber se ela fez isso melhor que a burocracia e se devemos apostar o recurso do cidadão na OSC ou na burocracia. Com dinheiro privado e voluntariado, em quaisquer ações em favor do interesse coletivo a sociedade lucra e não há quem se oponha. Entre os financiadores privados e a OSC, o poder público não deve arbitrar, exceto se houver isenções tributárias etc.

Se não temos dados detalhados sobre as fontes privadas, sobra para a análise o setor público – todavia, também aqui somente aproximações são possíveis. A primeira dificuldade para identificar quanto dinheiro público uma OSC recebe é que se trata, na verdade, de um grupo de entidades – Cadastros Nacionais de Pessoas Jurídicas (CNPJs), se preferem – bem menor que o universo das entidades sem fins lucrativos (ESFL).<sup>6</sup>

1. Agradecemos a Mauro Santos Silva e João Cláudio Pompeu pela leitura e pelas sugestões a este breve texto. Opiniões, omissões e eventuais erros, entretanto, são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

*E-mail:* <felix.lopez@ipea.gov.br>.

3. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea. *E-mail:* <pedro.andrade@ipea.gov.br>.

4. A fonte desse recurso pode ser pública ou privada, e as consequências para as características organizacionais e as áreas de atuação das OSCs vão variar.

5. Embora as OSCs possam viver com base apenas na atuação voluntária, é preciso uma concepção heroica da capacidade do voluntariado para imaginar que só ele sustente o setor.

6. O subgrupo das OSCs, no universo das ESFLs, inclui as seguintes naturezas jurídicas, conforme a Tabela de Natureza Jurídica da Receita Federal do Brasil: fundação privada (306-9), organização religiosa (322-0), organização social (330-1) e associação privada (399-9). Portanto, em linha com a Classification of the Purpose of Non-Profit Institutions Serving Households (COPNI), vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU), incluindo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as seguintes organizações são excluídas: partidos políticos, sindicatos, cartórios, caixas escolares, condomínios, Sistema S, entidades de mediação e arbitragem, comissão de conciliação prévia, conselhos, fundos e consórcios municipais, e cemitérios e funerárias. Para mais detalhes, consultar Lopez (2018).

Só em 2014 elas se tornaram um conceito jurídico-formal. Entretanto, os orçamentos da federação falam em ESFL. Não é simples separar a parte (OSC) do todo (ESFL), por vários motivos. O principal é que o orçamento precisaria, nas transferências de recursos, identificar cada OSC para poder separá-la do todo, e poucos orçamentos o fazem. No orçamento federal, é mais simples – embora continue complexo – separar ESFLs e OSCs, contanto que se tenha uma lista das OSCs do país, o que então o Mapa das OSCs do Ipea fez recentemente.<sup>7</sup>

Dados mais detalhados são importantes porque provavelmente não há uma relação unívoca entre OSCs e o setor público, ainda menos para tratar de resultados de políticas. Zarychta (2016) demonstrou, para o caso de Honduras, que não há uma relação unívoca que explique o êxito dos resultados, quando se trata das cooperações entre poder público e OSCs. No Brasil, que é uma federação complexa, isso envolve saber como os atores governamentais (nos três níveis administrativos) e não governamentais interagem, e quais as obrigações recíprocas, sem falar nos beneficiários. Dificilmente existe uma receita geral e única que sirva a todos os tipos de parceria.

## 2 ASPECTOS DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS PARA OSCs

Uma dificuldade básica é identificar quem recebe recursos municipais e estaduais, além de saber que OSCs recebem recursos federais executando políticas que, oficialmente, aparecem como ações executadas pelo governo estadual ou municipal, por conta do papel mediador que esses entes exercem na alocação do orçamento federal. Dos municípios, dos quais se sabe menos, vêm mais recursos. Do governo federal, de que se sabe mais, a fatia é menor.

A questão é mais bem resolvida no orçamento federal, ainda que com diversas lacunas a preencher em uma análise mais detalhada. O Sistema de Convênios da Administração Federal (Siconv) registra as transferências voluntárias federais para OSCs. Contudo, ao cotejá-lo com o sistema orçamentário federal, o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), é possível notar expressivo volume de transferências para OSCs ausentes no primeiro sistema. Essa ausência ocorre por diversas razões, a exemplo da desobrigação legal de registro de repasses de recursos em algumas áreas de políticas. O mesmo SIAFI indica que a maior parte dos recursos que chegam a CNPJs de OSCs consta como transferências para municípios ou para Estados – ou, ainda, transferências diretas.<sup>8</sup>

A maior dificuldade encontrada é identificar o volume de recursos estaduais e municipais para OSCs. Seria fácil se os dados nas tabelas das finanças de estados e municípios, que a Secretaria do Tesouro Nacional disponibiliza, computassem como transferências para OSCs, mas elas registram como transferências para ESFLs.

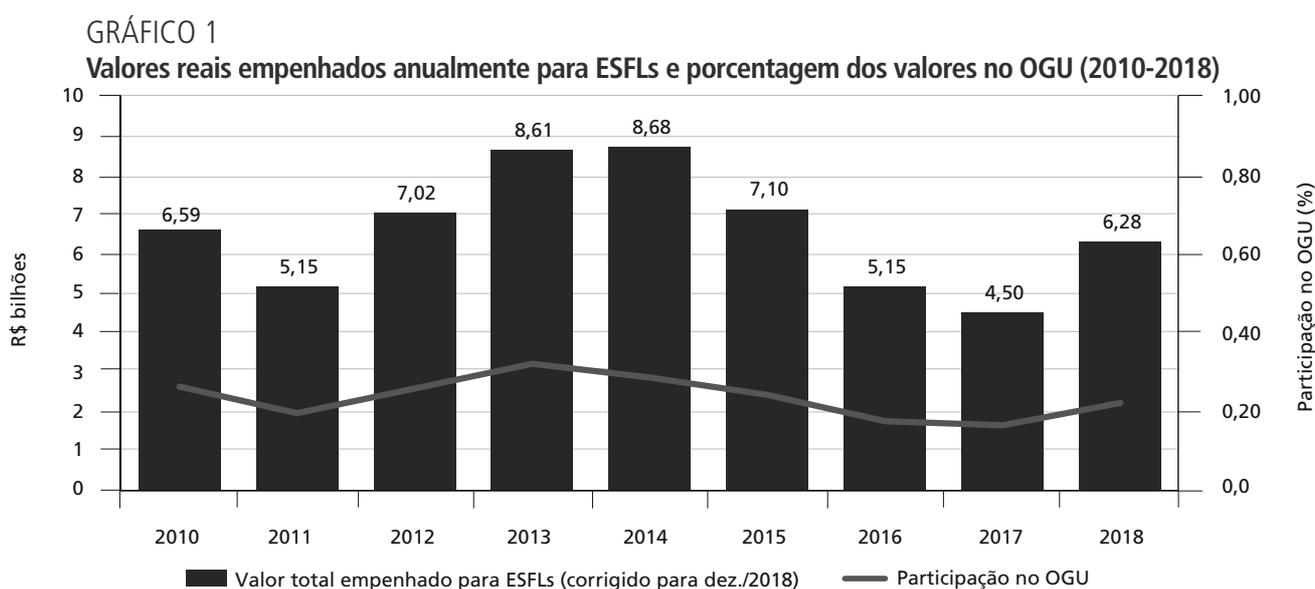
Identificar o que é recurso público transferido diretamente para OSCs, portanto, é um trabalho artesanal a ser feito de forma coletiva, até que em algum momento esses dados estejam automaticamente integrados – trabalho que vem sendo feito pelo Mapa das OSCs. O obstáculo é maior nos municípios, as principais fontes de recursos públicos para OSCs, como indicado mais adiante. Em relação ao orçamento

7. Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/>>.

8. A terminologia orçamentária registra uma modalidade própria de transferências voluntárias para ESFLs, que é a modalidade de aplicação 50, e outras definem recursos federais destinados a outros entes. Por exemplo, as transferências federais para estados ocorrem por meio da modalidade 30, e as transferências federais para municípios ocorrem pela modalidade 40. As análises sobre transferência para as ESFLs circunscrevem-se, em geral, aos valores transferidos por meio da modalidade 50. Entretanto, um volume expressivo de recursos para ESFLs e OSCs é executado por outras modalidades, o que se vê ao cotejar informações dos CNPJs das OSCs com a lista de beneficiários de transferência da União disponível no SIAFI. Para mais informações, ver Mello, Pereira e Andrade (2019).

federal, o volume de recursos para OSCs, considerando as 820 mil mostradas no Mapa no período de 2010 a 2018, foi de cerca de 0,5% do total do orçamento no período<sup>9</sup> (Mello, Pereira e Andrade, 2019). Todavia, como os orçamentos públicos registram transferências para ESFLs, não para OSCs,<sup>10</sup> utilizamos ESFLs sempre que não for possível falar de OSCs. Essa aproximação serve para compreender tendências e padrões nas transferências voluntárias para as primeiras.

De acordo com Lopez (2018), no período entre 2001 e 2017, observando-se as informações registradas na modalidade 50 de aplicação, houve uma tendência de redução da porcentagem das transferências de recursos federais para ESFLs no Orçamento Geral da União (OGU). No período de 2011 a 2014, existe tendência de crescimento, com posterior queda até 2017 e recuperação em 2018 (gráfico 1). A participação no total do orçamento, destinado a ESFLs em 2017, passa de 0,16% para 0,22% em 2018.<sup>11</sup>



Fonte: Siga Brasil/Senado Federal.

Obs.: Valores corrigidos para preços de dezembro de 2018 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A modalidade de aplicação 50, que registra as transferências para ESFLs, abarca menos de 30% das transferências voluntárias anuais (tabela 1). Por isso, uma compreensão mais abrangente do financiamento público das ESFLs (e das OSCs) requer uma análise de todo o orçamento, cujos dados das transferências para OSCs existem somente a partir de 2010 (Mello, Pereira e Andrade, 2019). Considerando o universo de cerca de 820 mil OSCs, ativas no ano de 2016 (Lopez, 2018), e buscando seus CNPJs no SIAFI, as transferências para OSCs em 2015 totalizaram, então, mais de R\$ 11 bilhões, dos quais cerca de R\$ 4 bilhões foram destinados por meio da modalidade 50. De 2010 a 2018, apenas R\$ 38 bilhões dos R\$ 118 bilhões transferidos para OSCs afluíram por meio daquela modalidade (tabela 1).

9. Trata-se do orçamento fiscal e da seguridade social.

10. Até a promulgação da Lei nº 13.019/2014, não existia no ordenamento jurídico a nomenclatura "organização da sociedade civil". Espera-se mais precisão nos orçamentos no futuro a partir do reconhecimento do campo da sociedade civil organizada como diferente do todo das ESFLs. Por exemplo, o Sistema S está na modalidade 50 por ser constituído por pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, mas não pode ser considerado uma OSC na acepção do termo.

11. O total não inclui as transferências realizadas por empresas estatais, que estão fora do OGU.

TABELA 1

**Valores reais empenhados para ESFLs e OSCs, na modalidade de aplicação 50, e para OSCs no OGU (2010-2018)**

Ano	Valor total empenhado (corrigido para dez./2018)								
	Total do orçamento empenhado			Destinado a OSCs					
	Total do orçamento (A) (R\$)	50 – Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos (B) (R\$)	(B/A) x100 (%)	Modalidade 50		Exceto modalidade 50		Total	
				Total (R\$)	Em relação a B (%)	Total (R\$)	Em relação a A (%)	Total (R\$)	Em relação a A (%)
2010	2.524.673.228.803	6.592.457.184	0,26	5.634.346.471	85,47	8.611.461.907	0,34	14.245.808.378	0,56
2011	2.653.371.463.536	5.146.227.981	0,19	3.654.329.469	71,01	8.162.713.603	0,31	11.817.043.072	0,45
2012	2.739.395.843.510	7.024.851.725	0,26	4.794.409.992	68,25	8.709.533.789	0,32	13.503.943.781	0,49
2013	2.698.885.880.433	8.612.030.062	0,32	4.983.316.374	57,86	8.166.264.430	0,30	13.149.580.804	0,49
2014	3.051.138.625.138	8.680.279.037	0,28	4.668.759.880	53,79	9.062.507.597	0,30	13.731.267.477	0,45
2015	2.953.446.139.868	7.104.313.835	0,24	3.999.635.409	56,30	7.449.471.793	0,25	11.449.107.202	0,39
2016	2.965.325.077.350	5.152.400.504	0,17	3.601.362.143	69,90	8.490.316.078	0,29	12.091.678.221	0,41
2017	2.751.508.394.908	4.495.067.203	0,16	3.583.329.298	79,72	12.067.409.188	0,44	15.650.738.486	0,57
2018	2.849.604.008.767	6.275.364.936	0,22	3.456.810.973	55,09	9.447.912.310	0,33	12.904.723.283	0,45
<b>Total</b>	<b>25.187.348.662.313</b>	<b>59.082.992.467</b>	<b>0,23</b>	<b>38.376.300.009</b>	<b>64,95</b>	<b>80.167.590.695</b>	<b>0,32</b>	<b>118.543.890.704</b>	<b>0,47</b>

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal e SRF (2016).

Obs.: Universo de 820.186 OSCs, ano-base 2016 (Lopez, 2018; Mello, Pereira e Andrade, 2019). Valores corrigidos para preços de dezembro de 2018 pelo IPCA/IBGE.

A modalidade de aplicação é um dos componentes da classificação da despesa e uma das vias para identificar de que forma serão utilizados os recursos orçamentários. O orçamento aponta que as transferências para as OSCs ocorrem não apenas por essa modalidade, destinadas a ESFLs – há outras também, como transferências a estados e municípios, aplicações diretas e transferências do exterior. Uma possível razão é o fato de a modalidade de aplicação direta (modalidade 90) corresponder a aproximadamente 64% do repasse no período de 2010 a 2017 (tabela 2).

TABELA 2

**Recursos empenhados para OSCs, por modalidade de aplicação orçamentária (2010-2018)**

Modalidades de aplicação	Valores empenhados (corrigidos para dez./2018)	
	Total (R\$)	(%)
30 – Transferências a estados e ao Distrito Federal	1.803.692.488	1,52
32 – Execução orçamentária delegada aos estados e ao Distrito Federal	2.136.652.792	1,80
40 – Transferências a municípios	5.820.059	0,00
50 – Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	38.376.300.010	32,37
60 – Transferências a instituições privadas com fins lucrativos	26.765.678	0,02
80 – Transferências ao exterior	3.799.806	0,00
90 – Aplicações diretas	75.848.970.255	63,98
95 – Aplicação direta – ações e serviços de saúde, Lei Complementar nº 141/2012 (art. 24)	341.889.615	0,29
<b>Total</b>	<b>118.543.890.704</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal e SRF (2016).

Obs.: Universo de 820.186 OSCs, ano-base 2016 (Lopez, 2018; Mello, Pereira e Andrade, 2019). Valores corrigidos para preços de dezembro de 2018 pelo IPCA/IBGE.

Os elementos de despesa<sup>12</sup> da modalidade de aplicação 90 (aplicações diretas, de 2010 a 2018) mostram que 65,5% do recurso teve como destino “outros serviços de terceiros-pessoa jurídica” (elemento 39); 7,01%, “material de consumo” (elemento 30); e 4,89%, “principal corrigido da dívida contratual refinanciado” (elemento 77). A prestação de serviços aos órgãos responde pela maior parte do recurso aplicado, mas não é possível detalhar a natureza do serviço.

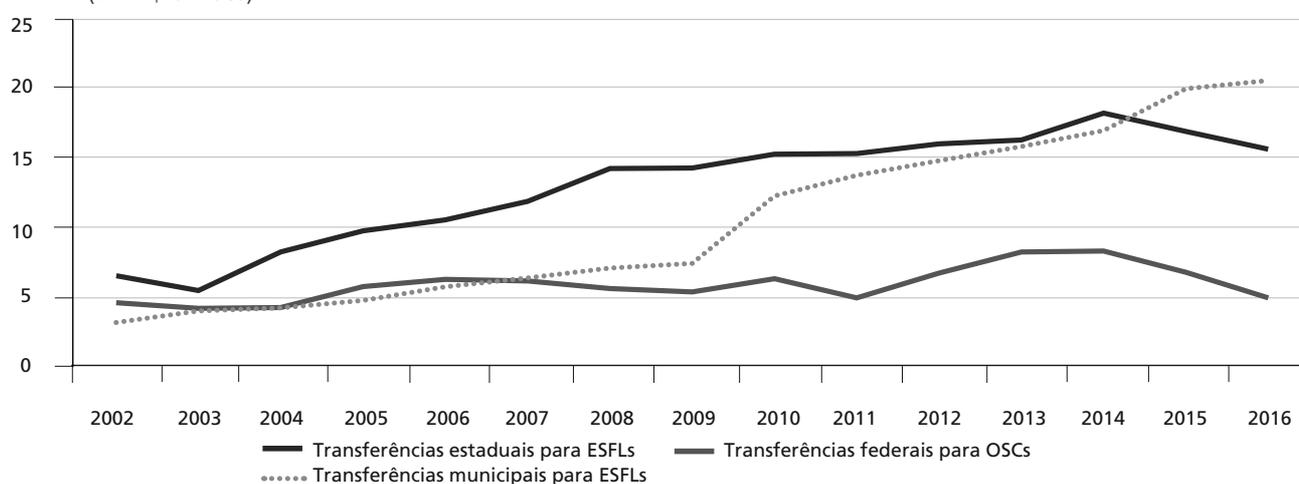
Para um retrato mais abrangente da relação do Estado com as ESFLs e OSCs, o mais importante é observar a evolução nos três níveis federativos. De 2002 a 2016, houve forte crescimento das transferências para as ESFLs no nível estadual e, principalmente, municipal (Lopez, 2018).<sup>13</sup> O crescimento das transferências estaduais foi de 140% e das municipais, de 555%, em relação a 2002 (gráfico 2). As políticas centrais do Estado de bem-estar, saúde, educação e assistência são entregues pelos municípios, mesmo que a origem orçamentária seja a União. Tanto via burocracia pública quanto via OSCs, no nível local é que a entrega cotidiana de serviços se realiza. Hoje, sessenta de cada cem servidores públicos são municipais – em 1950, eram apenas quinze. Ademais, houve nesse período crescente descentralização de recursos para execução de políticas federais pelos municípios (Golbetti e Orair, 2010).

Por fim, apresenta-se uma nota sobre as áreas de políticas para as quais os recursos federais têm sido destinados. De 2010 a 2018, mais da metade dos recursos (54%) foi transferida para as funções orçamentárias saúde e educação (gráfico 3), o que sublinhou a relevância da atuação das OSCs, principalmente nas políticas de saúde, em especial, como parte do Sistema Único de Saúde (SUS).

GRÁFICO 2

**Transferências voluntárias da União, dos estados e dos municípios para ESFLs (2002-2016)**

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Siga Brasil/Senado Federal; Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Obs.: Universo de OSCs com bases na RAIS. Para mais detalhes, ver Lopez (2018). Valores corrigidos para preços de dezembro de 2018 pelo IPCA/IBGE.

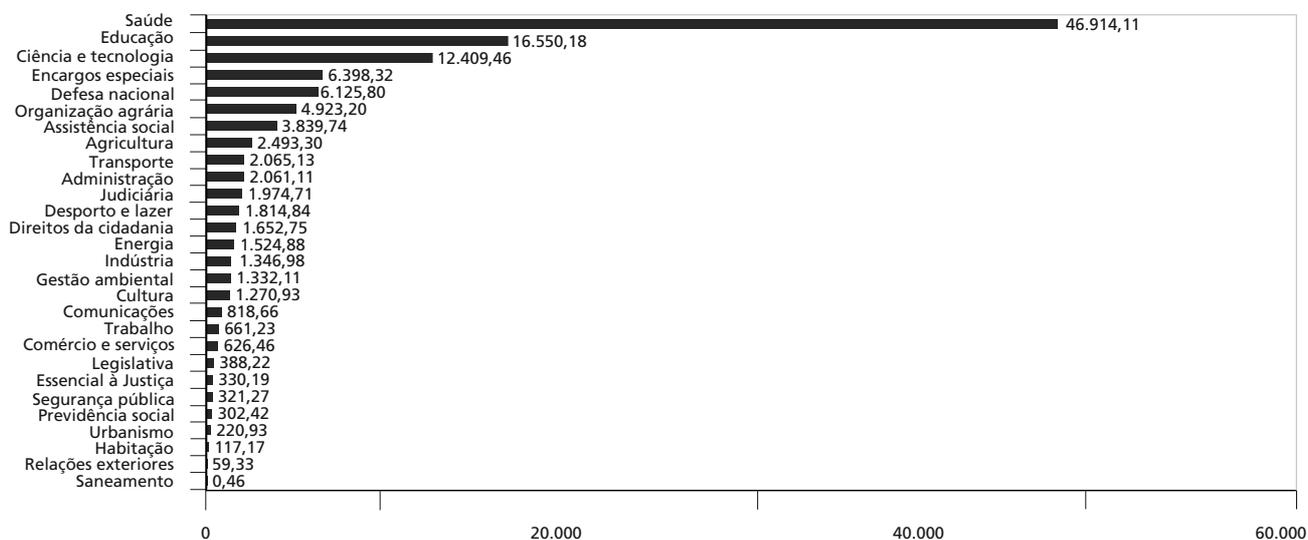
12. O elemento de despesa “tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins” (Brasil, 2018, p. 65).

13. Não há informações sistemáticas disponíveis por CNPJ, para o caso da execução orçamentária dos estados e dos municípios, e, por isso, utilizou-se a *proxy* rubrica homogênea “transferências para ESFLs” para os três níveis da administração.

GRÁFICO 3

**Total de recursos empenhados para OSCs, por funções orçamentárias (2010-2018)**

(Em R\$ milhões)



Fonte: Siga Brasil/Senado Federal e CNIS/SRF, 2016.

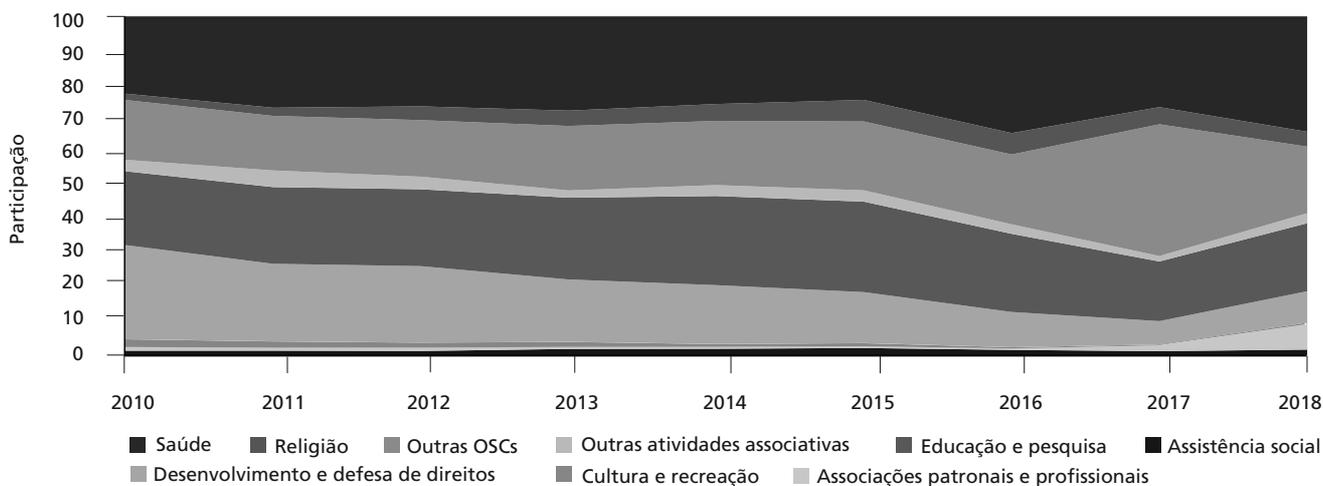
Obs.: Universo de 820.186 OSCs, ano-base 2016 (Lopez, 2018; Mello, Pereira e Andrade, 2019). Valores corrigidos para preços de dezembro de 2018 pelo IPCA/IBGE.

Em relação às transferências por finalidades de atuação, dois aspectos se sobressaem. Primeiro, as organizações que atuam na finalidade de desenvolvimento e defesa de direitos e interesses – conforme a classificação do Mapa – no período de 2010 a 2018 tiveram redução de cerca de 70% do volume empenhado. Sua participação no total destinado a OSCs sofreu redução de 27,78%, em 2010, para 9,32%, em 2018 (gráfico 4). Segundo, o espaço para as organizações da finalidade saúde cresceu, no entanto – de 22,79% para 34,03% do total anualmente transferido no período (gráfico 4).

GRÁFICO 4

**Transferências voluntárias da União, por finalidade de atuação das OSCs (2010-2018)**

(Em %)



Fonte: Siga Brasil/Senado Federal e SRF (2016).

Obs.: Universo de 820.186 OSCs, ano-base 2016 (Lopez, 2018; Mello, Pereira e Andrade, 2019). Valores corrigidos para preços de dezembro de 2018 pelo IPCA/IBGE.

O número de OSCs que anualmente recebem recursos federais caiu de 9.815, em 2010, para 5.319, em 2018 (tabela 3). Sob esse prisma, a cooperação federal teve redução significativa. Considerando existir mais de 800 mil OSCs, nota-se quão importante é coletar dados sobre seu financiamento, a partir de orçamentos estaduais e municipais.

TABELA 3  
Evolução do número de OSCs recipientes de transferências federais no OGU (2010-2018)

Ano	Número de OSCs que receberam empenho
2010	9.815
2011	9.187
2012	8.792
2013	7.358
2014	6.827
2015	5.801
2016	5.483
2017	5.075
2018	5.319
<b>Total</b>	<b>63.657</b>

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal e SRF (2016).

Obs.: Universo de 820.186 OSCs, ano-base 2016 (Lopez, 2018; Mello, Pereira e Andrade, 2019). Valores corrigidos para preços de dezembro de 2018 pelo IPCA/IBGE.

### 3 CONSIDERAÇÃO FINAL

Embora este texto tenha tratado da transferência federal de recursos para OSCs e das dificuldades de compulsar dados equivalentes nos orçamentos de estados e municípios, sabemos que parte expressiva dos recursos – monetários ou não – das OSCs tem origem em duas fontes. A primeira vem de cidadãos e empresas que destinam esporádica ou regularmente contribuições para organizações ou ações que lhes interessam ou lhes são simpáticas. A segunda é proveniente de isenções fiscais e tributárias para um conjunto de OSCs, cuja dimensão não conhecemos. Se as duas fontes representam um valor esmagadoramente superior aos recursos de origem pública (ou estatal) – as transferências voluntárias –, os dados atuais disponíveis não respondem, e só a Receita Federal do Brasil tem poder para organizar e disponibilizar essas informações para o público e os pesquisadores.

Atualmente, o principal dado disponível, para além das informações sobre transferências federais por via orçamentária, refere-se às isenções e imunidades: o gasto tributário, que correspondeu a R\$ 20,5 bilhões, em 2015.<sup>14</sup> Esse valor é relativo ao universo das ESFLs, dentro do qual está contido o universo, bem inferior, das OSCs. Quando a Receita Federal do Brasil detalhar tais informações, fará um bem enorme para as OSCs, os governos e a sociedade, pois desagregar os dados sobre isenções, imunidades e doações para as ESFLs ampliaria nossa compreensão e capacidade de interpretar o papel e a relevância dos governos, das empresas e dos cidadãos nos orçamentos das OSCs. Sem esses dados, é mais difícil dizer se no Brasil se doa muito ou pouco, e qual a grandeza relativa dos recursos de origem pública e privada para as organizações. Ademais, as políticas públicas relativas às OSCs e os meios de fortalecer sua estrutura poderão se basear em parâmetros orçamentários mais seguros.

14. Atualizado para valores de 2018. Agradecemos a Mauro Santos Silva a sugestão de incluir esta informação.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual técnico de orçamento MTO**. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2018. 159 p.
- GOLBETTI, S.; ORAIR, R. Governo gastador ou transferidor? Um macrodiagnóstico das despesas federais no período de 2002 a 2010. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **Brasil em desenvolvimento 2010**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 1, p. 87-112.
- LOPEZ, F. (Org.). **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018.
- MELLO, J. S.; PEREIRA, A. C.; ANDRADE, P. G. **Afinal, o que os dados mostram sobre a atuação das ONGs?** Análise das transferências federais e projetos executados pelas organizações da sociedade civil (OSCs) no Brasil. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2483).
- ZARYCHTA, A. **It takes more than a village**: governance and public services in developing countries. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade do Colorado, Colorado, Estados Unidos, 2016.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Demonstrativo dos gastos tributários**: bases efetivas – 2015 – série 2013 a 2018. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/ano-calendario-2015-serie-2013-a-2018.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2018.