

1778

TEXTO PARA DISCUSSÃO

TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS A ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS (1999-2010)

Felix G. Lopez
Natália S. Bueno

TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS A ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS (1999-2010)*

Felix G. Lopez**

Natália S. Bueno***

* Os autores agradecem aos pesquisadores do Ipea, Rodrigo Orair e José Valente, por ajudarem na compreensão das classificações presentes no orçamento da União; aos colegas da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, além de Luciana Mendes Servo e Marco Aurélio Costa, por comentários e sugestões que auxiliaram a aprimorar o texto; a Tiago Maranhão, do Tesouro Nacional, a Mário Taveira, gestor do Siga Brasil, e aos técnicos de orçamento da Câmara dos Deputados por ajudarem a reunir dados aqui utilizados. Apesar da não utilização das informações disponíveis na base do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV), os técnicos responsáveis por ele foram sempre bastante solícitos para com as demandas. Agradecem a toda a equipe por meio de João Bosco de Azevedo Jr. No Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e Centro de Estudos da Metrópole, os agradecimentos são para Edgar Fusaro e Marta Arretche pelo auxílio na análise dos dados socioeconômicos e por disponibilizarem todas as informações necessárias; também agradecem a Julio Cesar da Costa, pelo auxílio essencial na montagem das bases de dados, e a Adrian Gurza Lavalle, pelo apoio ao projeto. Como de praxe, todos os problemas e erros deste trabalho são de responsabilidade dos autores.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diest/Ipea e doutor em Sociologia.

*** Doutoranda em Ciência Política na Universidade de Yale.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Luciana Acioly da Silva

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

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto

Claudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osório

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação, Substituto

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

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 opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

JEL: H60

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 O GOVERNO FEDERAL E AS ESFLs: EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS	9
3 LOCALIDADE DE EXECUÇÃO E TIPO DE GASTO DAS TRANSFERÊNCIAS A ESFLs	16
4 REPASSES POR ESFL E TIPOS DE ENTIDADES	21
5 CONCLUSÃO	25
REFERÊNCIAS	27
APÊNDICES	29

SINOPSE

O texto analisa as transferências de recursos da União para entidades sem fins lucrativos (ESFLs) nos últimos doze anos. Avaliam-se: *i*) as variações no volume de recursos transferidos pela União; *ii*) a proporção das transferências para ESFLs *vis-à-vis* as demais transferências da União e as transferências para ESFLs realizadas por estados e municípios; *iii*) as principais áreas de políticas públicas recipientes de recursos; e *iv*) o nível de concentração dos recursos transferidos, por organizações. Encontrou-se padrão pouco claro no volume de recursos anualmente repassados às ESFLs na última década, apesar da tendência de crescimento ao longo do período analisado. A forte variação no período, contudo, contrasta com a ampliação continuada das transferências realizadas para governos subnacionais.

Palavras-chave: entidades sem fins lucrativos; transferências de recursos; ONG; organizações civis.

ABSTRACTⁱ

This paper analyzes federal transfers to not-for-profit organizations (NPOs) in the past twelve years in Brazil. We analyze four points: *i*) the variations in terms of absolute amount of resources transferred to NPOs from the federal government; *ii*) the proportion of NPOs transfers relatively to other types of federal transfers, and the growth of transfers to NPOs from state and local governments; *iii*) in which policy areas are federal transfers to NPOs focused; and *iv*) the degree of concentration of transferred resources to NPOs. We did not find a clear pattern in terms of the amount of resources transferred to NPOs in the last decade, despite a tendency of growth during this period. There is sharp variation, which contrasts with the steady growth of federal transfers to subnational governments.

Keywords: not-for-profit organizations in Brazil; federal transfers; Brazilian NGOs; civil society organizations.

ⁱ. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

A partir da análise da literatura acadêmica ou da literatura mais voltada para públicos mais amplos, é possível observar a crescente importância da sociedade e das organizações civis nos debates sobre políticas públicas. Em especial, os anos 1990 e a primeira década do século XXI foram marcados por expectativas sobre a participação daquelas organizações tanto na formulação quanto na execução de políticas. Entidades da sociedade civil são hoje atores indispensáveis aos governos, em diferentes áreas de políticas públicas, ainda que isso signifique uma gama diversa de relações que podem ser de parceria e cooperação ou de oposição e mobilização contenciosa entre atores civis e governamentais. Ainda que não mais se considere a sociedade civil – em suas diversas facetas – como capital social, governança social, entre outras – um substituto ao Estado (ou mercado) na provisão dos serviços públicos ou se mantenha uma posição normativamente estilizada e idealizada sobre suas virtudes (Gurza Lavalle, 2003), parece claro estar ocorrendo um processo de reconfiguração no *status* de atuação do Estado e das organizações civis. Sintomático desse movimento é o fato de políticas sociais em que há ação cooperativa entre ambos serem consideradas legítimas *de jure* e *de facto*, de forma diferente das concepções do passado que as concebiam como monopólio natural do Estado. Na mesma lógica, as políticas de assistência social, antes nicho de atuação dominado por instituições privadas de assistência, passaram a ser amplamente definidas e implementadas pelo próprio poder público.

Tendo em vista essas expectativas disseminadas (apesar de ambíguas) acerca do papel e do lugar das organizações civis na provisão de políticas públicas, espera-se que elas ocupem um espaço no orçamento público e no rol de programas e ações aprovados pelos governos. Afinal, parte dessas expectativas se sustenta na observação do crescimento dos meios de parcerias entre elas e o Estado. Esse é o principal propósito do texto: investigar lugar e espaço ocupados por organizações civis – doravante denominadas entidades privadas sem fins lucrativos (ESFLs)¹ – no orçamento federal. Há pelo menos dois motivos

1. Para se referir a organizações da sociedade civil há uma terminologia ampla e pouco sistematizada: “terceiro setor”, Organizações não Governamentais (ONGs), organizações civis, associações, movimentos sociais, entre outros. Por isso, decidiu-se adotar a terminologia utilizada pelo próprio orçamento federal “entidades privadas sem fins lucrativos”, uma vez que o objetivo aqui não é delimitar ou definir *a priori* quem são os membros da sociedade civil, mas sim levar em consideração as próprias categorias utilizadas pelo Estado.

relevantes para se esperar um crescimento da interação entre ESFLs e o Estado brasileiro e que aquele se reflita, por consequência, nas dotações orçamentárias.

Primeiro, houve nova orientação governamental que visou ampliar o número de políticas públicas feitas em cooperação com as ESFLs. Essas passaram a ser vistas como parceiras para a execução de ações cuja implementação pertencia exclusivamente à burocracia pública. Tal visão, por seu turno, decorreu da associação de certos tipos de ESFLs a atributos virtuosos *vis-à-vis* a burocracia pública, tais como maior flexibilidade de atuação, capacidade de inovar em soluções para ampliar a efetividade de políticas públicas e maior capilaridade e acesso a alguns rincões do país (Sanyal, 1997).² A nova orientação estatal se materializou em mudanças legais que definiram novos instrumentos de cooperação entre Estado e ESFLs, com destaque para a Lei nº 9.790/1999, conhecida como Lei das Organizações das Sociedades Civas de Interesse Público (OSCIPs), e para a Lei nº 9.637/1998, que instituiu as Organizações Sociais (OS) (Di Pietro, 2008, p. 248-250).

O segundo estímulo à ampliação da cooperação com o Estado decorreu da redução das fontes de financiamento internacional que alimentavam os projetos de uma fatia relevante das ESFLs. Isso refletiu tanto as dificuldades econômicas nos países financiadores quanto o fato de o Brasil, ao retomar a trajetória de crescimento econômico, ampliar a renda nacional e reduzir a desigualdade social, deixar de figurar entre os destinos prioritários no financiamento internacional direcionado às organizações civis (ABONG, 2010; Reis e Koslinski, 2009).

Essas e outras mudanças ocorridas no cenário econômico, político e social brasileiro fomentaram inúmeros estudos sobre as novas formas e estratégias de articulação entre Estado, mercado e sociedade. No entanto, trabalhos que esmiúcem a interação entre Estado e sociedade civil não abundam, ainda mais trabalhos que detalhem e investiguem os recursos financeiros que permeiam essas relações. A escassez de informações e análises

2. Vale uma nota de cautela: as críticas ao papel das entidades civis na provisão de serviços não estavam ausentes e questionam não só os pressupostos sobre a natureza pública dessas entidades civis, assim como sua capacidade de eficientemente prover serviços (no lugar de) ou, mesmo, em complementaridade ao Estado. No entanto, grande parte das perguntas sobre a validade ou ainda sobre os efeitos da provisão de serviços públicos pelas entidades civis não tem resposta possível seja pela indisponibilidade de informação ou ainda por questões empíricas de difícil avaliação como, por exemplo, medir e comparar eficiência na provisão dos serviços.

sistemáticas nesse sentido impõe, como passo inicial para análises mais específicas, descrever os principais aspectos relacionados às transferências do governo federal a ESFLs.³

Para cumprir esse objetivo, o texto se organiza em mais quatro seções. A segunda seção apresenta os padrões descritivos gerais sobre as transferências de recursos para organizações civis entre 1999 e 2010, com base em diferentes critérios e variáveis orçamentárias. Seu objetivo é localizar esse tipo de recurso no orçamento federal e descrever suas principais características, tais como o volume anualmente repassado e como é distribuído entre os níveis de governo. Na terceira seção, verifica-se o tipo de gasto realizado via transferências a ESFLs, seja por uma definição de gasto social seja pelo montante de recursos alocados por funções de governo. A quarta seção apresenta dados sobre as entidades recipientes dos recursos federais, em especial a evolução da distribuição dos recursos por entidade e seu grau de concentração. A quinta e última seção resume os resultados encontrados e aborda algumas questões relacionadas ao financiamento estatal para ESFLs. As considerações sobre as bases de dados utilizadas, a definição de algumas noções orçamentárias usadas no texto assim como as escolhas metodológicas estão no apêndice A.

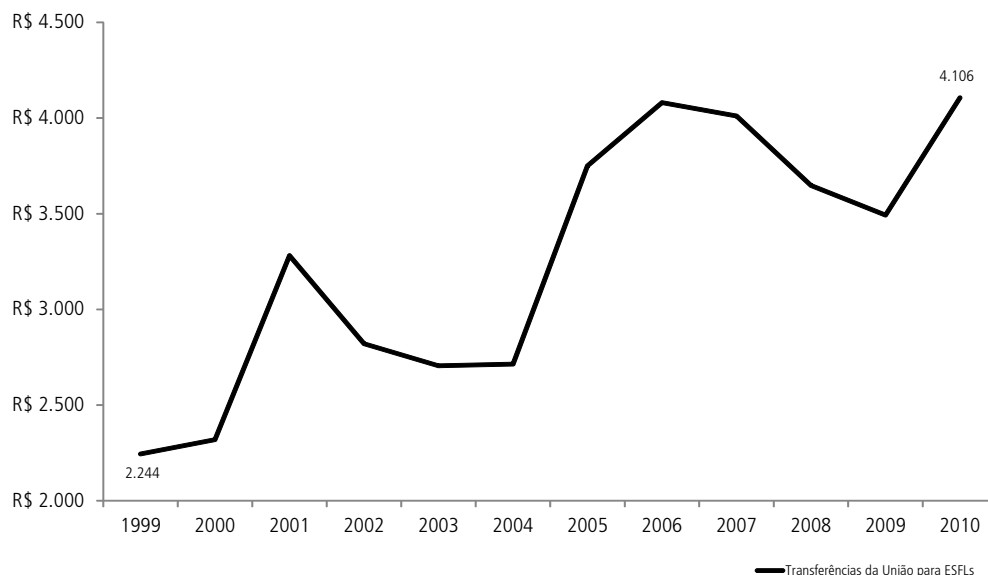
2 O GOVERNO FEDERAL E AS ESFLs: EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS

A primeira constatação importante sobre a alocação de recursos públicos federais para ESFLs é a forte variação anual, mas com tendência de crescimento no volume das transferências do período de doze anos analisado. O gráfico 1 indica que, entre 1999 e 2002, houve crescimento das transferências, com pico em 2001. A partir de 2004, se observa forte tendência de crescimento dos valores, que chegam ao maior montante da série, em 2006. A partir daí, há decréscimo até 2009 e novo aumento dos valores transferidos, em 2010.

3. Desse objetivo, desdobram-se duas questões, que são exploradas de forma bastante inicial neste texto. A primeira diz respeito à expectativa de que uma parte expressiva das ESFLs atue não só na provisão de políticas públicas, mas que essa atuação se dirija a grupos, de alguma maneira, marginalizados, desarticulados politicamente ou pouco ouvidos pelo sistema político. Para averiguar esse tipo de expectativa é necessário descrever o tipo de gasto realizado pelas ESFLs, via transferência de recursos do governo federal. Em segundo lugar, como já mencionado, foram criados diversos instrumentos de parceria entre o Estado brasileiro e as ESFLs, o que sugere que diferentes organizações adquirem diferentes papéis na execução de políticas e o fazem recorrendo a diferentes formas de articulação com o Estado. Assim, é necessário averiguar, primeiro, a distribuição dos recursos federais por entidades de modo a identificar se há discrepâncias entre as entidades e, segundo, qual o lugar ocupado por esses novos (e outros velhos) instrumentos nas transferências federais a ESFLs.

GRÁFICO 1
Transferências a ESFLs (1999-2010)

(Em R\$ milhões de março de 2011)



Fonte: Orçamento Brasil. Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores liquidados e deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

2. Aqui foram consideradas as transferências feitas pela modalidade 50, que indica as transferências governamentais federais às ESFLs. De acordo com o Tesouro Nacional, "a modalidade de aplicação tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. Também indica se tais recursos são aplicados mediante transferência para entidades privadas sem fins lucrativos (...)" (STN, 2008, p. 113). Mas a modalidade 50 não capta eventuais transferências de recursos que serão repassadas à ESFLs por estados e municípios. Neste caso, esse recurso são classificados como transferências a municípios (modalidade 40) e transferências a estados e ao Distrito Federal (modalidade 30). Saber o volume de recursos que são voluntariamente transferidos para estado e municípios a fim de serem repassados a ESFLs requer análise específica da despesa orçamentária dos entes subnacionais. Essa não foi tarefa deste texto.

Comparado aos valores transferidos pela União com os valores que estados e municípios transferem às ESFLs, verificamos ser o governo federal que apresenta menor taxa de crescimento anual (gráfico 2). Estados e municípios apresentam crescimento contínuo de transferência a ESFLs, o que indica um movimento claro de ampliação da cooperação com organizações daquele tipo.

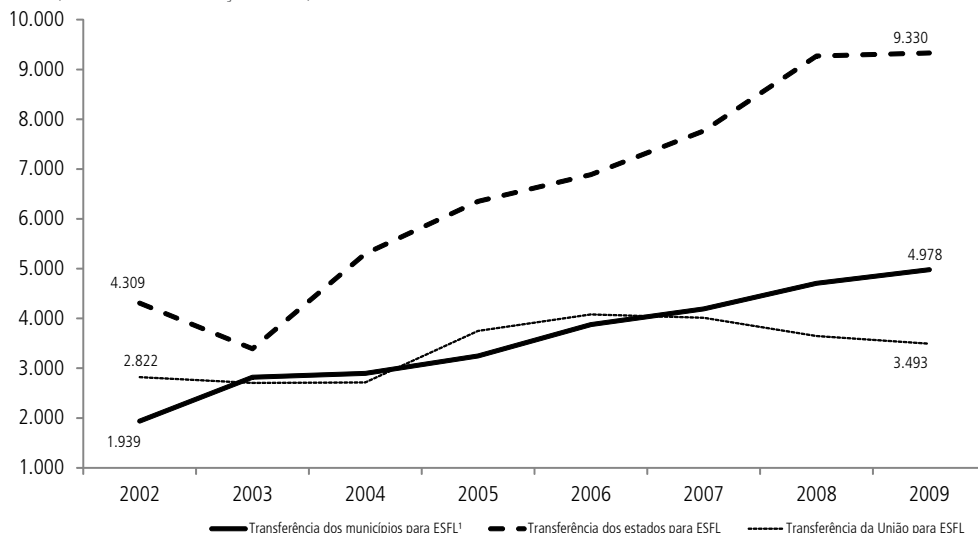
Poder-se-ia argumentar que o montante dos valores transferidos, em cada nível de governo, espelha a trajetória de crescimento dos orçamentos, mas não parece ser esse o caso. O orçamento da União teve crescimento contínuo desde 2003, com interrupção apenas em 2009, mas o volume de recursos transferidos para ESFLs não foi equivalente. Os gráficos 3A, 3B e 3C apresentam a taxa de crescimento do orçamento liquidado anual, tendo 2001 por ano-base. O valor real do orçamento global – que

exclui despesas financeiras – aumentou mais de 80%, enquanto a variação positiva do orçamento destinado às ESFLs foi de 45%.⁴

GRÁFICO 2

Transferências para ESFL, por nível de governo (2002-2009)

(Em R\$ milhões de março de 2011)



Fontes: Tesouro Nacional e Orçamento Brasil. Elaboração dos autores.

Nota: ¹O volume de recursos transferidos por municípios é uma estimativa bastante próxima do total de recursos, pois o número de municípios incluídos na base relatório *Finanças do Brasil* (Finbra) variou ao longo dos anos, mas inclui sempre mais de 95% das cidades brasileiras. Ademais, os municípios de porte médio e grande, que concentram os maiores orçamentos, estão sempre presentes. O leitor deve estar atento que, por indisponibilidade dos dados, a série vai até 2009, e não 2010.

Obs.: 1. Valores empenhados, devido à indisponibilidade de dados liquidados para estados e municípios.

2. Valores deflacionados pelo IPCA.

3. Foram consideradas as transferências feitas pela modalidade 50.

É relevante sublinhar que, se considerada a evolução de *todas* as transferências governamentais – União, estados e municípios – às ESFLs, há forte ampliação dos valores transferidos,⁵ apesar de, neste caso, os valores apresentados serem apenas uma aproximação do efetivamente gasto, por se tratarem de valores empenhados. Ou seja, em termos globais, *o Estado brasileiro está transferindo mais recursos para as ESFLs*.

4. Importa notar que, se são considerados aqui apenas os repasses diretos do governo federal para as ESFLs por meio da modalidade orçamentária 50 de transferência (ver apêndice A para explicação detalhada), não se analisa quanto dos recursos federais são destinados às ESFLs por meio de estados e municípios com base em recursos oriundos de transferências voluntárias da União aos mesmos.

5. Ver mais detalhes na tabela 2, p. 22

GRÁFICO 3A

Taxas de crescimento dos orçamentos públicos e das transferências para ESFL (2002 a 2010)¹

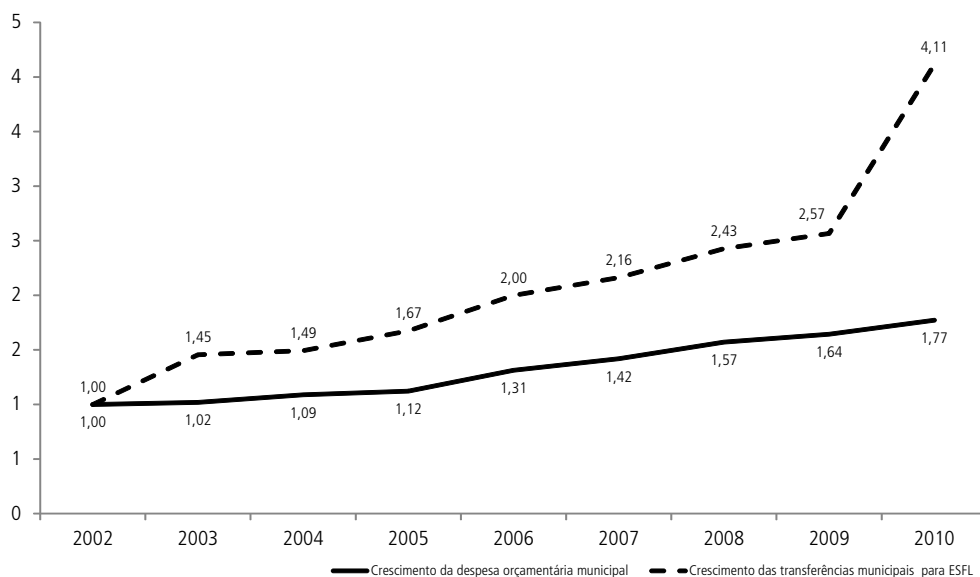


GRÁFICO 3B

Taxas de crescimento dos orçamentos públicos e das transferências para ESFL (2002 a 2010)¹

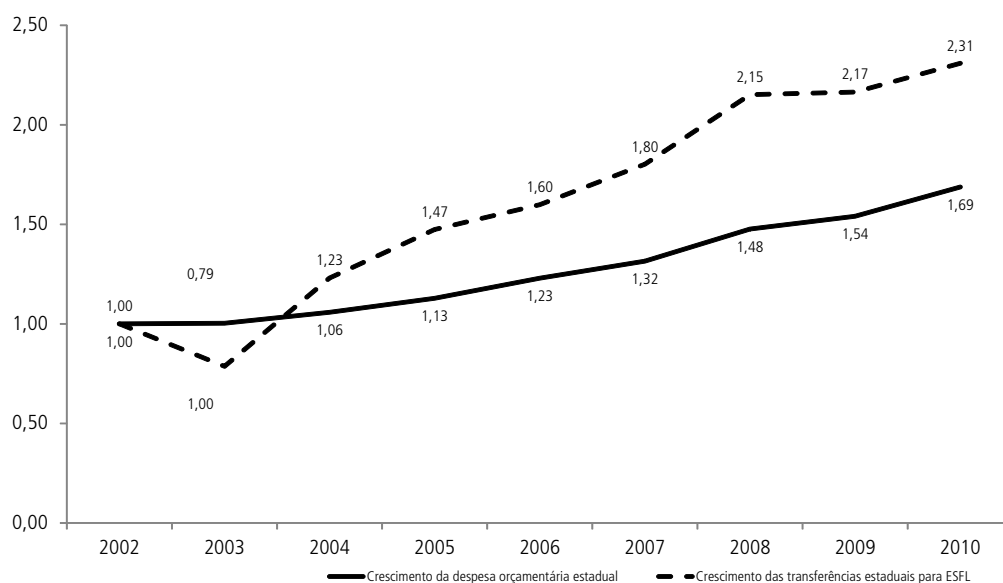
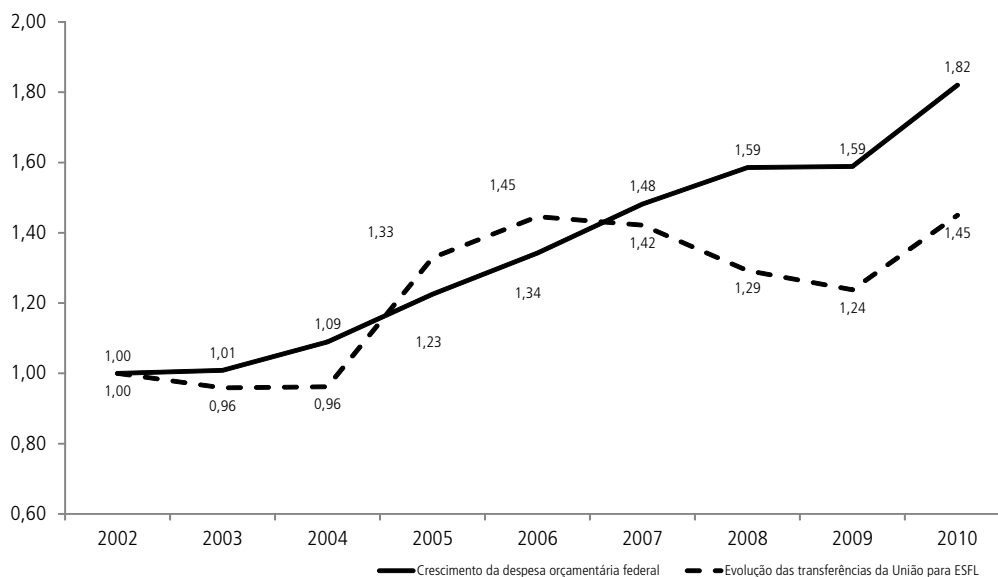


GRÁFICO 3C

Taxas de crescimento dos orçamentos públicos e das transferências para ESFL (2002 a 2010)¹



Fontes: Orçamento Brasil e Siga Brasil. Elaboração dos autores.

Nota: ¹Ano de referência (0%): 2002. Para estados e municípios os valores são empenhados. Para a União, são valores liquidados.

Obs.: 1. Valores liquidados e deflacionados pelo IPCA.

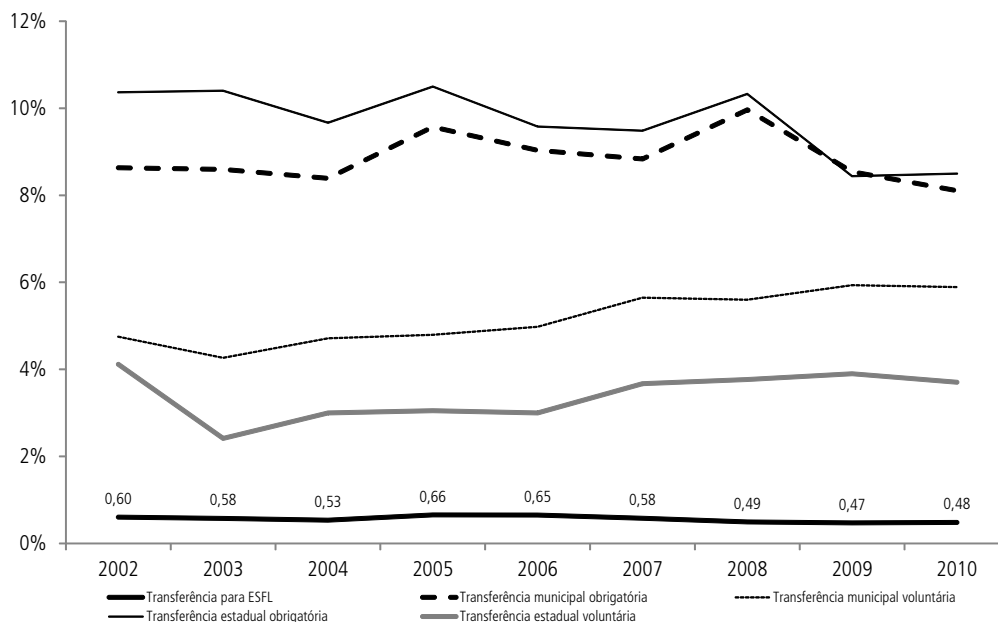
2. O orçamento liquidado anual sem despesas financeiras foi calculado utilizando os GNDs 1 (Pessoal e encargos sociais), 3 (Outras despesas correntes) e 4 (Investimentos), ou seja, desconsiderando inversões financeiras e despesas com a dívida pública.

3. Para instituições sem fins lucrativos, foram consideradas as transferências feitas pela modalidade 50.

Ao se deslocar a análise para a comparação entre as transferências obrigatórias e voluntárias para estados, municípios e ESFLs, pode-se ver, no gráfico 4, que as fatias do orçamento anual repassadas como transferências voluntárias para estados e municípios apresentam leve trajetória de crescimento a partir de 2006, passando, respectivamente, de 3% para 3,7% e 5% para 6% entre 2006 e 2010. Já as transferências para ESFLs caem de 0,65% para 0,48% entre 2002 e 2010. Vale ter em mente que o montante de todas as transferências orçamentárias aqui mencionadas, por sua vez, ocupa uma fatia de aproximadamente 30% do orçamento federal anual, considerando os valores liquidados, excluindo as inversões financeiras e despesas com a dívida pública – ou seja, utilizando os grupos de natureza de despesas (GNDs), 1, 3 e 4 da classificação orçamentária.

GRÁFICO 4

Proporção do orçamento geral da União transferido para estados, municípios e ESFLs, em relação ao orçamento anual (2002 a 2010)



Fontes: Orçamento Brasil e Siga Brasil. Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores liquidados e deflacionados pelo IPCA. O orçamento liquidado anual sem despesas financeiras foi calculado utilizando os GNDs 1, 3 e 4, desconsiderando inversões financeiras e despesas com a dívida pública.

2. Para instituições sem fins lucrativos, foram consideradas as transferências feitas pela modalidade 50.

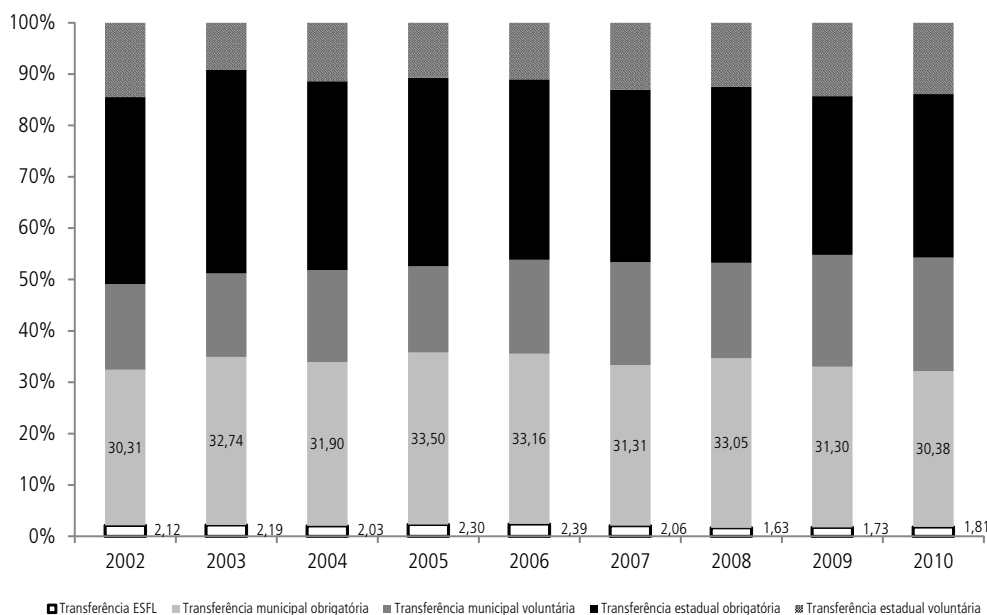
Ao considerar o volume de transferências obrigatórias e voluntárias, vê-se que as transferências para ESFLs ocupam uma fração que não ultrapassa 2,5% do total das transferências e alcança 1,8% em 2010 (gráfico 5). As transferências obrigatórias, estaduais e municipais, compõem a maior parte das transferências, apesar do crescimento das voluntárias a municípios e estados a partir de 2006. Conforme demonstraram Gobetti e Orair (2010b, p. 88), houve ampliação “inquestionável e significativa” das transferências do governo federal para estados e municípios, entre 2002 e 2008, tanto em valores reais quanto em proporção do Produto Interno Bruto (PIB).

Apesar de não se ter analisado a relação possível entre a variação no volume de recursos federais transferidos para ESFLs e ampliação dos gastos por meio de transferências para ESFLs feitas por municípios, ela se mostra bastante provável. Em outros termos, a ampliação dos recursos federais destinados para ESFLs talvez tenha se atenuado em função do crescimento das transferências para estados e municípios. Uma razão é o próprio movimento de descentralização dos recursos da área de saúde,

em particular a partir dos anos 2000.⁶ Enquanto as despesas federais na área de saúde aumentaram 11%, tanto os gastos estaduais quanto os municipais se ampliaram em mais de 65%, entre 2000 e 2005 (Gobetti e Orair, 2010b). Por isso, é de se esperar que parte expressiva desses gastos ocorra por meio de convênios estabelecidos com instituições filantrópicas de saúde e outras ESFLs.

GRÁFICO 5

Proporção das transferências obrigatórias e voluntárias para estados, municípios e ESFL (2002-2010)



■ Transferência ESFL ■ Transferência municipal obrigatória ■ Transferência municipal voluntária ■ Transferência estadual obrigatória ■ Transferência estadual voluntária

Fontes: Orçamento Brasil e Siga Brasil. Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores liquidados e deflacionados pelo IPCA.

2. Para instituições sem fins lucrativos, foram consideradas as transferências pela modalidade SD.

As transferências voluntárias intergovernamentais da União para estados e municípios aumentaram consideravelmente, em particular a partir de 2005. De acordo com Gobetti e Orair (2010b, p. 96) “o governo federal deixou de executar ou contratar diretamente determinados serviços públicos, notadamente na área de saúde, com contrapartida na distribuição de recursos e competências

6. Como indica Ipea (2007, p. 176), “nos anos 1990, os recursos federais correspondiam a cerca de 73% do gasto público com saúde [...]. Em 2000, essa participação tinha decrescido para cerca de 60% [...]. Em 2005, a participação federal ficou em torno de 50%”. Parte do crescimento das transferências para estados e municípios se deve aos repasses “fundo a fundo”, que antes eram “contabilizados como gasto próprio da União em ‘serviços terceiros de pessoa jurídica’, passaram a ser registrados como ‘transferência para estados e municípios’”. Ver também Gobetti e Orair (2010b).

aos estados e municípios”.⁷ Esse movimento de redistribuição interfederativa explicaria, ao menos em parte, o crescimento mais acentuado das transferências para ESFLs realizadas por municípios e estados. Contudo, só será possível ter maior segurança quanto a relação causal entre essas trajetórias ao analisar de forma mais detalhada a natureza das despesas nos níveis subnacionais.⁸

De qualquer modo, não se deve perder de vista que o grau de descentralização do gasto público federal pode ser determinado por legislação – por exemplo, via transferências constitucionais e legais da União para estados e municípios –, mas as transferências a ESFLs não estão determinadas por normativos constitucionais ou infraconstitucionais (Albuquerque, Medeiros e Feijó, 2008, p. 259-280) e, portanto, estão sempre sujeitos à discricionariedade dos governos.

3 LOCALIDADE DE EXECUÇÃO E TIPO DE GASTO DAS TRANSFERÊNCIAS A ESFLs

A seção anterior descreveu a evolução das transferências a ESFLs no orçamento federal. No entanto, é relevante saber os tipos de políticas públicas levadas a cabo pelas ESFLs. É necessário perguntar, primeiro, em que tipo de gasto e área as ESFLs atuam e, se possível, quais localidades são alvo das políticas executadas por elas.

Quando se desmembram os dados por local de execução para onde se destina o repasse, como no gráfico 6, observa-se que as transferências para ações cuja execução é classificada como de âmbito nacional representam sempre mais de 80% do montante de recursos destinados a ESFLs. As transferências a localidades de execução municipais

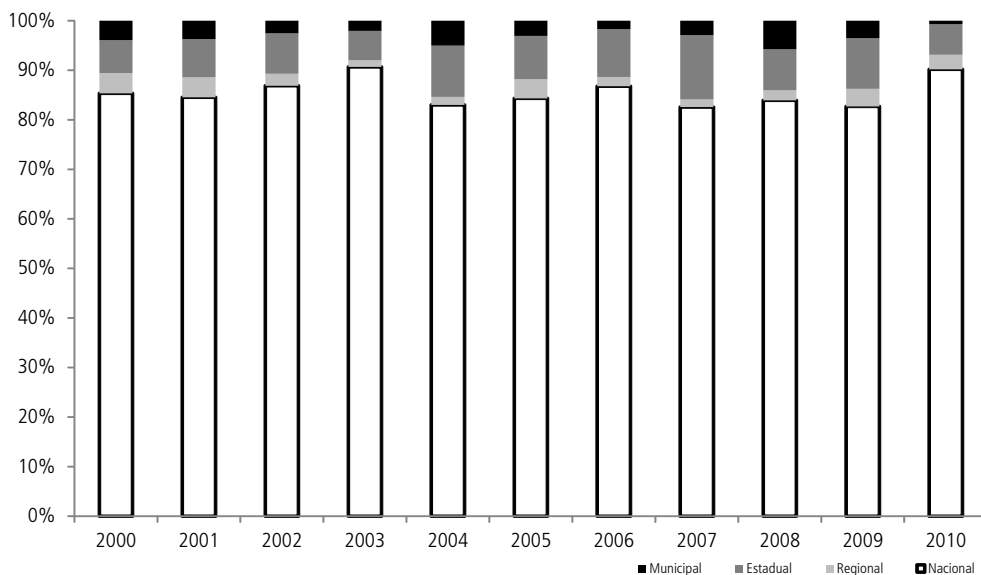
7. O leitor interessado encontrará em Gobetti e Orair (2010, p. 95, tabela 1) a decomposição e evolução detalhada das transferências intergovernamentais da União e verificará, por exemplo, que o volume de recursos destinados à área de saúde, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), Programa de Atenção Básica (PAB) e Programa Saúde da Família (PSF) transferidos pela União para os entes subnacionais aumentou de R\$ 19 bilhões em 2002 para R\$ 35 bilhões em 2010.

8. É relevante ressaltar que as transferências realizadas por meio de programas de saúde e educação, em estado e municípios – tais como transferências fundo a fundo –, não constituem transferências voluntárias para aqueles entes da Federação e, portanto, só explicam de forma indireta o crescimento dessa modalidade de transferência por entes subnacionais. Importa também notar que, ao se mencionar as transferências, essa referência é basicamente a três tipos: transferências diretas às famílias (tais como pensões, aposentadorias e programas como o Bolsa Família), transferências intergovernamentais (para estados e municípios) e transferências para instituições privadas (com fins lucrativos, por meio de subsídios, e instituições sem fins lucrativos, por meio de convênios diversos) (Gobetti e Orair, 2010, p. 90).

e regionais variam substantivamente ao longo dos anos, ao passo que as transferências a estados são um pouco mais constantes.

GRÁFICO 6

Proporção de recursos repassados a ESFL, por localidade de execução (2000 a 2010)



Fonte: Orçamento Brasil. Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores liquidados e deflacionados pelo IPCA.

2. Foram consideradas as transferências feitas pela modalidade 50.

Não é fácil avaliar o significado desses dados, uma vez que a atribuição da localidade de execução dos repasses não segue critérios nítidos. A princípio, trata-se de políticas cujo impacto esperado é municipal, estadual, regional ou nacional. Desse modo, pode-se conjecturar que o governo federal busca realizar, através da descentralização de recursos por ESFLs, políticas cujos efeitos esperados são nacionais ou de interesse nacional. Entretanto, a classificação nacional – feita no momento da *aprovação* do orçamento – não obriga que a *execução* seja de abrangência supralocal. É possível que alocações classificadas como nacionais sejam executadas, de fato, em localidades bastante específicas, poucos municípios, talvez. Mas não se tem como verificar isso, a não ser por meio da análise individual das ações orçamentárias executadas, o que requer análise mais detida de outros dados, tais como os dados disponíveis no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV). Por esse motivo, é apresentada apenas a distribuição por localidade, conforme a rubrica orçamentária.

Para caracterizar as políticas realizadas via transferências a ESFLs foram analisadas as áreas das políticas públicas nas quais aquelas organizações atuam. Como descrito no apêndice B, definiu-se o gasto social através da seleção de subfunções governamentais (conforme classificação utilizada no apêndice A e na tabela 1). O gráfico 7 apresenta a evolução do gasto social realizado por meio de transferências a ESFLs.

TABELA 1
Recursos repassados, por função orçamentária (2000-2010)

(Em R\$ milhões de março de 2011)

Funções de governo	Mediana	% ¹
Ciência e tecnologia	703,51	21,57
Saúde	662,16	20,17
Educação	283,99	8,04
Organização agrária	251,99	6,80
Comércio e serviços	178,10	5,61
Encargos especiais	174,02	5,29
Trabalho	151,53	6,18
Administração	133,94	3,62
Cultura	105,33	3,24
Desporto e lazer	90,68	3,49
Agricultura	88,73	2,70
Comunicações	77,52	2,93
Assistência social	70,56	1,93
Gestão ambiental	67,91	2,30
Direitos da cidadania	60,86	1,88
Segurança pública	31,77	0,93
Indústria	30,61	1,04
Defesa nacional	24,62	1,03
Transporte	24,40	0,54
Energia	7,69	0,24
Legislativa	2,82	0,22
Essencial à Justiça	2,03	0,06
Judiciária	1,06	0,04
Urbanismo	0,83	0,06
Relações exteriores	0,52	0,02
Habitação	0,18	0,08
Saneamento	0,13	0,01
Previdência social	0,00	0,01

Fonte: Orçamento Brasil. Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Representa a proporção de recursos classificados na função, considerando todos os recursos repassados para ESFL entre 2000 e 2010.

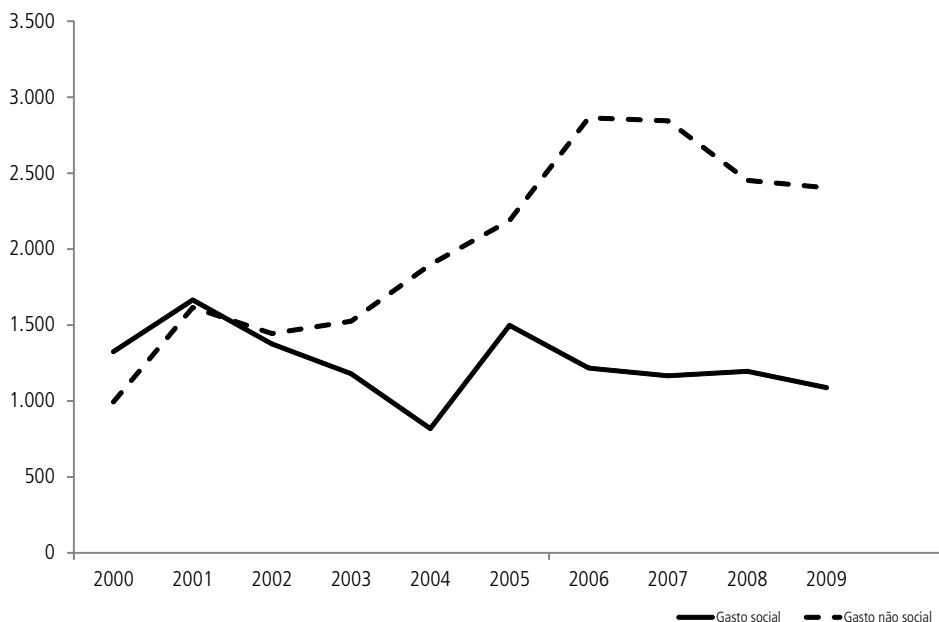
Obs.: 1. Valores liquidados e deflacionados pelo IPCA.

2. Foram consideradas as transferências feitas pela modalidade 50.

GRÁFICO 7

Gasto social por ESFL (2001 a 2010)

(Em R\$ milhões de março de 2011)



Fonte: Orçamento Brasil. Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores reais liquidados deflacionados pelo IPCA.

2. Foram consideradas as transferências feitas pela modalidade 50.

3. Os valores utilizados referem-se à atualização dos "restos a pagar" até maio de 2011.

Como se pode ver, o crescimento do montante de recursos a ESFLs não é alavancado pelo gasto social. O gasto social decresce, tanto em valores absolutos reais e em termos proporcionais ao longo do período analisado, mesmo que essa queda não tenha sido constante no período, já que se encontram períodos de crescimento, como em 2005. Em 2010, o gasto social representou cerca de 21% dos repasses a ESFLs – a menor proporção dos dez anos analisados – tendo o pico do gasto social, em termos proporcionais, em 2000, representado aproximadamente 57% do montante de recursos.

Apesar de a análise por subfunções ser mais adequada do que a análise por funções para identificar o tipo de despesa realizada,⁹ a tabela 1 é útil para descrever o padrão

9. Segundo Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008, p. 298): "De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (MTO) divulgado pela Secretaria de Orçamento Federal, deve-se adotar como função aquela que é típica ou principal do órgão. Assim, a programação de um órgão, via de regra, será classificada em uma única função, ao passo que a subfunção será escolhida de acordo com a especificidade de cada ação". Em outras palavras, isso significa que a subfunção expressa mais adequadamente o tipo de despesa, em termos de área de política pública, do que a função por aquela estar associada com a especificidade da ação.

geral do tipo de despesa realizado nas transferências via ESFLs, uma vez que o gasto social não parece representar a maior parte dos recursos.

Pela mediana, pode-se notar que as funções de ciência, tecnologia e saúde são as principais funções associadas a transferências a ESFLs. Em termos de proporção de gasto realizado no período de 2000 a 2010, essas duas funções concentram 42% dos recursos transferidos a ESFLs. As funções educação (8%), organização agrária (7%), trabalho (6%), comércio e serviços (6%) e encargos especiais (5%) são as únicas que receberam mais de 5% do total de recursos repassados a ESFLs e, no total, agregam cerca de 32% do gasto realizado.

Com base nos dados citados no parágrafo anterior, foram selecionadas cinco funções que, somadas, totalizam cerca de 62% dos recursos repassados a ESFLs. Pela evolução dos gastos, nota-se, no gráfico 8, que os gastos classificados na função ciência e tecnologia crescem vigorosamente a partir de 2004 e nota-se uma queda, a partir de 2008, nos gastos classificados na função de saúde – gastos da função de educação também apresentam queda no período, apesar de menos intensa. O decréscimo no gasto de saúde e o crescimento do gasto com ciência e tecnologia a partir de 2006 ajudam a explicar a queda dos recursos destinados ao gasto social, apresentado no gráfico 7. Isso pode indicar o início do processo de mudança no tipo de política realizada pelas ESFLs. Tanto a função organização agrária quanto comércio e serviços cresceram no período, ainda que o crescimento dos gastos nas duas funções não tenha sido linear.

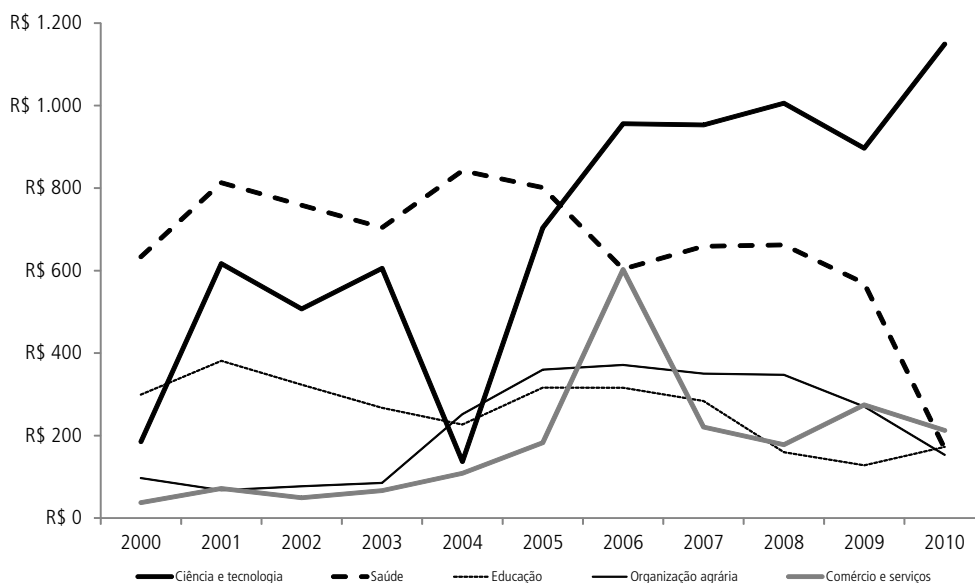
O gráfico 8 indica também, conforme mencionado em seção anterior, a redução acentuada nos montantes destinados às ESFLs, via governo federal, para executarem ações na área de saúde. A redução pode ter relação direta com a ampliação das transferências voluntárias para estados e municípios, que passaram a executar de forma mais intensa as despesas na área de saúde, em claro movimento de descentralização dessa política.

Como será apresentado na seção seguinte, fatia substantiva dos recursos é transferida a fundações educacionais e de pesquisa (aproximadamente 25% do total), de modo que o gasto com ciência e tecnologia espelhe essa concentração. Entretanto, somente uma análise mais detalhada das ações orçamentárias, com adequada classificação das diferentes organizações – que ainda não é feito nas bases disponíveis –, permitiria um quadro mais preciso do tipo de gasto realizado por meio das ESFLs.

GRÁFICO 8

Repasse a funções governamentais

(Em R\$ milhões de março de 2011)



Fonte: Orçamento Brasil. Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores liquidados e deflacionados pelo IPCA.

2. Foram consideradas as transferências feitas pela modalidade 50.

4 REPASSES POR ESFL E TIPOS DE ENTIDADES

A evolução das transferências para ESFLs mostra que, entre 2006 e 2009,¹⁰ houve queda no montante transferido, como visto no gráfico 1, e no número de organizações receptoras de recursos. Em 2006, 4.898 ESFLs recebiam recursos do governo federal e em 2010 foram 3.342 entidades. O número de ESFLs que receberam recursos em 2007, 2008 e 2009 é estável (aproximadamente 4.100), de modo que ainda não é possível dizer que se trata de uma tendência de redução¹¹ do número de ESFLs que realizam convênios e parcerias com o governo federal.

10. Os dados estão disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) apenas a partir de 2006.

11. E se essa redução se deve, provavelmente, a um deslocamento de parte dos convênios para os níveis subnacionais de governo.

Os dados referentes ao volume de recursos recebidos por entidade, por sua vez, apresentam padrão mais nítido. A mediana vai de R\$ 61 mil em 2006 para R\$ 85 mil em 2010, apesar de sofrer queda em 2007, 2008 e 2009 em relação a 2006. Tanto o primeiro decil quanto o primeiro quartil apresentam tendência de queda. Por exemplo, as entidades no primeiro decil recebiam até R\$ 6 mil do governo federal, em 2006, e passaram a receber até R\$ 2.800 em 2010, em termos reais. O terceiro quartil e o nono decil apresentam uma tendência de crescimento: ESFLs no nono decil recebem pelo menos R\$ 917 mil do governo federal em 2006 e passaram a receber aproximadamente R\$ 1,5 milhão em 2010.

O gráfico 9 mostra a taxa de variação por recurso recebido por entidade nos primeiro decil, primeiro quartil, mediana, terceiro quartil e nono decil, tendo 2006 como ano de referência. Em linhas gerais, entidades nos quantis mais baixos estão, desde 2006, recebendo menos recursos, ao passo que entidades nos quantis mais altos estão recebendo mais recursos. A taxa de variação da mediana aponta, como já anunciado, tanto queda quanto crescimento no valor mediano recebido pelas entidades, apesar de o valor mediano ao fim do período ser maior do que no início do período analisado. Já as taxas de variação do primeiro decil e primeiro quartil mostram queda nítida, ao passo que as taxas de variação do terceiro quartil e do nono decil mostram crescimento, em especial a partir de 2008.

TABELA 2

Recursos recebidos por ESFLs por quantil (2006 a 2010)

(Em R\$ de março de 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010
Primeiro decil	6.062,96	5.294,05	3.114,61	2.961,29	2.767,35
Primeiro quartil	13.202,47	10.186,90	5.676,40	5.451,61	5.412,24
Mediana	61.481,48	38.022,02	56.153,93	53.763,44	85.369,90
Terceiro quartil	226.725,93	214.254,76	224.719,10	268.817,20	416.544,90
Nono decil	917.567,90	988.509,52	927.792,13	1.017.556,99	1.538.230,61

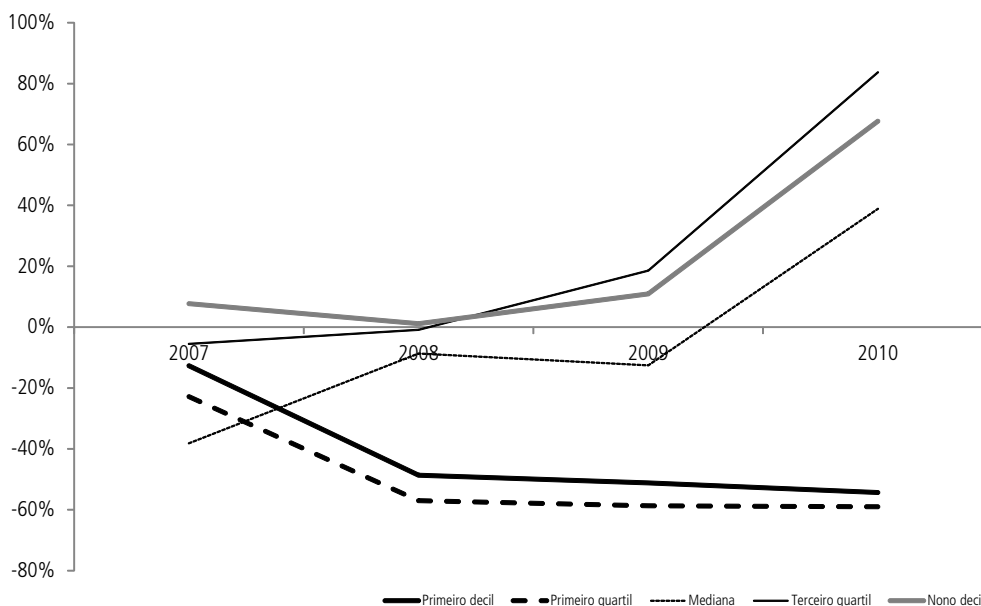
Fonte: Siafi. Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em reais deflacionados pelo IPCA, com mês de referência em março de 2011. Considera-se o total dos valores pagos, por ano, por Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

2. Foram consideradas apenas as transferências feitas pela modalidade 50.

GRÁFICO 9

Taxa de variação dos quantis¹ (2006 a 2010)



Fonte: Siafi. Elaboração dos autores.

Nota: ¹ 2006 é tomado como ano de referência = 0%.

Obs.: Foram consideradas as transferências feitas pela modalidade 50.

A tabela 3 fornece outra maneira de se olhar para o grau de concentração na distribuição dos recursos. O primeiro decil são os 10% recipientes dos menores volumes de recursos, entre as ESFLs. O nono decil é o topo 10% das ESFLs que recebem recursos federais. As entidades no primeiro decil receberam 0,07% em 2006 e 0,02%, em 2010, dos recursos totais repassados a ESFLs. Já as entidades no nono decil concentram 83% em 2006 e 78%, em 2010. Apesar da queda na concentração no topo 10% das ESFLs, pode-se afirmar que essas ESFLs concentram a maior parte dos recursos, restando nos 10% mais baixos das ESFLs parcela ínfima dos recursos. Ou seja, poucas ESFLs concentram a maior parte dos recursos federais, no período analisado.

TABELA 3

Proporção dos repasses a ESFLs pelo primeiro e nono decis (2006-2010)

	Primeiro decil (%)	Nono decil (%)
2006	0,07	83,17
2007	0,05	85,65
2008	0,03	84,49
2009	0,03	82,33
2010	0,02	79,90

Fonte: Siafi. Elaboração dos autores.

Obs.: Foram consideradas as transferências feitas pela modalidade 50.

Uma melhor compreensão dos critérios de alocação dos recursos talvez possa ser feita a partir de uma análise mais detalhada sobre a natureza das organizações recipientes. Por ora, foi possível utilizar apenas as classificações da natureza jurídica das ESFLs, disponibilizadas para os anos de 2007 a 2010.

A classificação dos dados oficiais é precária, o que inviabiliza análises mais específicas. Basta ver que o volume de recursos destinados às organizações constantes no campo “outras formas de associação”, na tabela 4, concentra mais de 40% dos valores. O ano de 2008 foi excluído, por nítidos problemas de classificação.

TABELA 4

Recursos por tipos de entidades

(Em %)

Classificação da entidade (CNPJ)	2007	2009	2010
Sem classificação	18.58	18.25	0.00
Associação	0.00	0.00	0.00
Entidade sindical	1.51	1.27	1.43
Estabelecimento, no Brasil, de entidade estrangeira	0.00	0.01	0.01
Fundação mantida com recursos privados	0.00	0.00	0.00
OSCIPI	2.82	5.52	5.56
OS	1.97	3.57	3.74
Outras formas de associação	44.80	43.04	55.97
Outras formas de fundação mantidas com recursos privados	30.32	28.35	33.29
Serviço social autônomo	1.04	2.90	1.14

Fonte: Siga Brasil. Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Foram consideradas apenas as transferências feitas pela modalidade 50.

2. Foi excluído o ano de 2008 por haver claro problema de classificação. Não só o percentual de organizações “sem classificação” passa de 60% como os valores destinados às “fundações mantidas com recursos privados” apresentavam patamares bem inferiores aos valores que foram encontrados quando realizou-se a classificação individual, utilizando os dados do Siafi.

Os dados referentes à alocação de recursos por tipo de entidade permitem verificar que o valor destinado às fundações privadas concentra, em média, um terço das transferências realizadas, exceto no ano de 2008. A fatia elevada deve-se, sobretudo, aos recursos transferidos para fundações de pesquisa.¹² Destaca-se também o percentual de recursos destinado às OSCIPs e OS. Nos últimos quatro anos se observa que, apesar de ter percentual pequeno face ao valor global das transferências, a participação dessas organizações está se ampliando e talvez retrate tanto o crescimento do número de organizações certificadas que realizam convênios com o poder público quanto a maior legitimidade dessas como veículos para atuar em parceria com o Estado brasileiro, o que não seria surpreendente dados as mudanças e incentivos ocorridos por meio de mudanças legislativas, desde o final dos anos 1990.

Um diagnóstico e análise mais precisos sobre os repasses de recursos federais para ESFLs requer que se faça, contudo, maior investimento em desagregar, compilar novos dados e construir novas tipologias que nos permitam analisar de outros ângulos as relações entre governos, ESFLs e a atuação em políticas públicas no Brasil. Um deles diz respeito ao impacto que o crescimento das transferências voluntárias realizadas para estados e municípios – estimuladas pela diretriz constitucional que preceitua a descentralização de recursos em áreas sociais como educação e saúde – produz na forma e qualidade com que os serviços públicos estão sendo entregues à população.¹³

5 CONCLUSÃO

O principal objetivo deste trabalho foi identificar o lugar das ESFLs – foco de debate e disputa política como novos parceiros e atores de formulação de políticas públicas –, no orçamento federal. Dado o volume de literatura e debate sobre o crescimento do papel das organizações civis e da sociedade civil (aqui operacionalizadas como ESFLs), tem-se como expectativa que o lugar ocupado por essas entidades no orçamento federal seja, se não substantivo – o que seria um tanto ingênuo devido aos constrangimentos presentes no orçamento –, pelo menos crescente.

12. De acordo com os dados do Siafi os repasses para fundações de pesquisa ou ensino corresponderam, de 2006 a 2010, a aproximadamente 25% das transferências destinadas a ESFLs.

13. No caso da educação, há uma clara atribuição de competências por nível de governo. No da saúde, não há essa clara atribuição, mas a política de construção do SUS e suas normas têm tentado reduzir a participação federal na prestação direta de serviços e estimular sua atuação mais como gestor e regulador do sistema (Ipea, 2008, p. 177).

Encontrou-se comportamento pouco consistente no volume anual de recursos repassados a ESFLs nos últimos onze anos. Há, no entanto, dois pontos centrais a serem destacados. Em primeiro lugar, o Estado brasileiro (nos níveis federal, estadual e municipal) aumentou o volume das transferências, em média, a ESFLs, nos últimos doze anos (gráficos 2 e 3). Em segundo lugar, mas não menos relevante, as reduzidas proporções de recursos repassados às ESFLs no orçamento federal anual como um todo e em comparação às transferências voluntárias a governos subnacionais indicam que não se trata de uma forma de transferência que tem ganhado importância no orçamento federal, sobretudo se considerarmos a expansão dos gastos orçamentários ao longo do período analisado. Isso não significa que essas entidades não tenham ampliado sua relevância como atores políticos ou como parceiros na execução de políticas públicas do governo federal. O que se sugere, contudo, é que, no período analisado, não há evidências de que este processo esteja ocorrendo por meio de repasses diretos da União às ESFLs, se bem que as transferências feitas por estados e municípios para ESFLs se ampliaram substantivamente no período.

No tocante ao tipo de gasto realizado, o gasto social (definido por meio da seleção de algumas subfunções orçamentárias) tem importância decrescente nas transferências a ESFLs e importância crescente na participação das transferências voluntárias para estados e municípios (Gobetti e Orair, 2010b). Em especial a partir de 2006, gastos com saúde e, em menor medida, com educação, principais funções onde houve aumento de transferências para estados e municípios, perdem espaço para gastos com ciência e tecnologia, na transferência direta de recursos da União para as ESFLs.¹⁴

14. Esses achados não indicam com clareza que o trabalho realizado pelas ESFLs seja focado na filantropia ou direcionado de alguma maneira a grupos marginalizados ou deslocados do centro do sistema político. No entanto, essa constatação só poderá ser segura se houver três condições, que podem ou não estar presentes nos nossos dados. Em primeiro lugar, trata-se do tipo de execução de políticas financiadas pelo governo federal, que podem ser diferentes dos tipos de políticas realizadas por ESFLs quando financiadas por estados, municípios, organizações internacionais, os próprios membros, patronato, doações individuais, empresas ou outras formas de financiamento. Em segundo lugar, usualmente a “vocação filantrópica” ou de mobiliza  o pelos desfavorecidos da sociedade depende de um tipo ou de alguns tipos específicos de ESFLs que, possivelmente, não sejam os de entidades associadas a esse tipo de atividade, como por exemplo, fundações universitárias e associações esportivas e recreativas. Em terceiro lugar, seria preciso observar – indo além da classificação orçamentária – em que áreas específicas as ações levadas a cabo por ESFLs são implementadas (regi   es ou segmentos pobres de estados ricos?), saber, conforme classificações mais refinadas das ESFLs (fundações, OS, OSCIPs etc.), se há relação entre os tipos de políticas, os tipos de ação e os volumes de recursos alocados para tal. Ou seja, com os dados atualmente disponíveis ainda não    possível informar a natureza precisa do tipo de gasto realizado e se ele teria algum caráter redistributivo. S   então poderemos afirmar se as transferências da União a ESFLs não visam, à primeira vista, realizar políticas de cunho social ou orientadas diretamente para o estado de bem-estar.

Por fim, os dados mostram que, entre as ESFLs beneficiadas por transferência, há grandes discrepâncias em termos do volume repassado, que se torna mais forte desde 2006, assim como concentração da maior parte dos recursos em poucas organizações. Ainda não é possível apontar os fatores que levam a esse quadro, tampouco quais são suas implicações. Entretanto, as razões para isso podem variar, seja devido ao tipo de política pública realizada, à natureza jurídica das entidades ou, ainda, às diferentes capacidades de captação de recursos públicos federais por parte dessas entidades.

Como mencionado ao longo do texto, é necessária uma análise e classificação dos tipos de ações orçamentárias realizadas por ESFLs, o que requer aprimoramento da classificação das ESFLs hoje disponíveis. É preciso também mapear outras formas por meio das quais a União fomenta e apoia financeiramente as ESFLs. Por exemplo, via aplicações diretas, subsídios e isenções. Essa descrição robusta permitirá que se tenha um quadro nítido dos incentivos, das interfaces e dos padrões de financiamento do Estado, pelo menos no seu nível federal, para as ESFLs. Também habilitará uma avaliação mais precisa do lugar e da relevância que as ESFLs ocupam no conjunto das políticas públicas do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABONG – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. **Sustentabilidade das ONGs no Brasil**: acesso a recursos privados. Rio de Janeiro: ABONG, 2010.

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de finanças públicas**: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOBETTI, S. W. **Estimativa dos investimentos públicos**: um novo modelo de análise da execução orçamentária aplicado às contas nacionais. Monografia premiada no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006, Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Pública. Brasília: ESAF, 2006. 51 p.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Classificação e análise das despesas públicas federais pela ótica macroeconômica (2002-2009)**. Brasília: Ipea, 2010a (Texto para Discussão, n. 1.485).

_____. Governo gastador ou transferidor? Um macrodiagnóstico das despesas federais no período de 2002 a 2010. *In: Brasil em desenvolvimento 2010*. Brasília: Ipea, 2010b. v. 1, p. 87-112.

GURZA LAVALLE, A. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil no anos 1990. **Novos estudos**, São Paulo, n. 66, 2003.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estado e política social. *In: Brasil: o estado de uma nação*. Brasília: Ipea, 2007. p. 149-243.

REIS, E.; KOSLINSKI, M. Transnational and domestic relations of NGOs in Brazil. **World development**, v. 37, n. 3, p. 714-725, 2009.

SANYAL, B. NGOs' self-defeating quest for autonomy. **The annals of the American academy of political science**, n. 554, p. 21-32, Nov. 1997.

STN – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual da despesa nacional**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.sefaz.al.gov.br/legislacao/financeira/federal/MANUAL_DESP_NACIONAL.pdf>. Acesso em: 5 maio 2011.

SOF – SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Manual técnico do orçamento** (versão 2011). Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/mto_5_Versao_1.pdf>. Acesso em: 11 out. 2012.

VALENTE, J.; RIBEIRO, J. Gasto social federal: uma análise da execução orçamentária de 2009. *In: Brasil em desenvolvimento 2010*. Brasília: Ipea, 2010. v. 1, p. 141-159.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

EXPLORATIONS. *In: DENIS, A.; KALEKIN-FISHMAN, D. (Ed.). The ISA handbook in contemporary sociology*. Los Angeles: Sage, 2009. p. 74-90.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Fundação Konrad Adnauer/FGV, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2005**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

SOCIEDADES CIVILES. *In: LAVALLE, A. G. (Ed.). El horizonte de la política. Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional*. Ciudad de México: Ciesas. No prelo.

APÊNDICE A

DADOS ORÇAMENTÁRIOS

Os dados orçamentários utilizados neste trabalho provêm de cinco diferentes fontes: Siga Brasil, Orçamento Brasil, Siafi, Tesouro Nacional e Finbra. Cada uma delas apresenta algum tipo de limitação.

A maior parte das análises recorre ao Orçamento Brasil, cuja vantagem é permitir a construção de informações incorporando um volume maior de variáveis orçamentárias e disponibilizar em maior série histórica. Optou-se por utilizar os dados a partir de 1999, por ter havido substancial mudança legislativa a normatizar as relações entre Estado e ESFLs, que pode dificultar a comparabilidade entre períodos pré e pós-1999, que não era objetivo deste texto.

A base Siga Brasil possui informações que, entre 2007 e 2010, apresentam maior refinamento na classificação dos tipos de ESFLs receptoras de recursos públicos. Em que pese a desagregação ainda insuficiente para muitas análises desejáveis – uma vez que a categoria “outras formas de associações” e entidades sem classificação agregava a maior parte dos recursos (tabela 4) –, a base fornece informações sobre subclassificações das organizações, o que permite, por exemplo, desagregar dados sobre a transferência para ESFLs que eram ou não OSCIPs, OS, associações ou fundações, entre outras. No entanto, os dados assim disponibilizados só retrocedem até 2007.

As duas bases não disponibilizam, contudo, informações consistentes sobre o CNPJ das organizações que recebem os recursos (e, assim, o número de organizações que recebem recursos).¹⁵ De forma confiável, essa informação só pode ser obtida por meio da consulta ao Siafi. Foram extraídas do Siafi as informações de recursos repassados a ESFLs pelo CNPJ das entidades receptoras no período de 2006 a 2010. Para anos anteriores, as bases completas com os valores das transferências para as ESFLs, em que conste o CNPJ das organizações, só poderiam ser obtidas por meio de solicitação à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

15. A base Siga Brasil fornece o CNPJ de entidades que recebem os recursos, mas foram encontrados alguns problemas de consistência das informações.

As ESFLs podem receber recursos por transferências da União por duas modalidades orçamentárias: modalidades 50 e 90. A maior parte dos dados que foram utilizados se refere às transferências de recursos do governo federal para instituições sem fins lucrativos realizadas pela modalidade 50, ou seja, recursos que são aplicados mediante descentralização orçamentária para ESFLs. Neste trabalho, excluíram-se os valores que foram transferidos por meio da modalidade 90 (aplicações diretas), isto é, recursos aplicados diretamente pelo governo federal (unidade detentora do crédito orçamentário), mas cuja execução recai em ESFLs (Albuquerque, Medeiros e Feijó, 2008, p. 302; Giacomoni, 2010, p. 111-112). O mesmo critério foi adotado ao analisar o orçamento de estados e municípios.

Essa escolha derivou do interesse em analisar informações que tratem especificamente de recursos descentralizados a ESFLs e voltados para a execução de serviços, de natureza diversa, para a população. E, em segundo lugar, só ter-se-ia acesso a informações relacionadas à modalidade 90 a partir de 2007.¹⁶

Também foram utilizados dados orçamentários sobre as transferências voluntárias e obrigatórias a estados e municípios, de modo a avaliar qual a proporção e qual a evolução das transferências a ESFLs com relação a outras transferências da União a estados e municípios. Deve-se notar, neste caso, que as transferências obrigatórias se referem a receitas arrecadadas pela União e destinadas aos demais entes da Federação em decorrência de mandamento constitucional – transferências constitucionais, como o Fundo de Participação dos municípios, Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX) etc. – ou são determinadas por mecanismos infraconstitucionais – transferências legais da União, como a Lei Kandir, *royalties* do petróleo etc. (Albuquerque, Medeiros e Feijó, 2008, p. 260). Já as transferências voluntárias e as transferências a ESFLs, a princípio, não são determinadas constitucionalmente ou por mecanismos infraconstitucionais e, portanto, não são obrigatórias e são definidas no ciclo orçamentário.

E, ainda, para identificar o lugar ocupado pelo montante de recursos repassados a ESFLs no orçamento federal, estadual e municipal anual e comparar as taxas de

16. Conforme o *Manual da Despesa Pública* (STN, 2008), elaborado pela STN, a modalidade de aplicação 90 refere-se à “aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo”.

crescimento acumulado das transferências a ESFLs e o orçamento federal, foram selecionadas as despesas orçamentárias classificadas nos GNDs: pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimentos – assim, foram excluídos os grupos juros e encargos da dívida, inversões financeiras e amortização da dívida (despesas relacionadas com a dívida, pagamento de juros, aquisição de títulos e bens de capital etc.) (Giacomoni, 2010, p. 110). Isso significa que mativeram-se as despesas que expressam alguma preferência do Executivo e do Legislativo, ainda que a capacidade de intervenção nessas despesas varie em função de constrangimentos constitucionais associados aos tipos de despesas em cada grupo.

As despesas com pessoal e encargos sociais são fortemente reguladas por normas previdenciárias e pagamento de pessoal do funcionalismo público e as despesas agrupadas em outras despesas correntes são tomadas, em grande parte, por pagamentos da previdência social do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e transferências constitucionais. Restam, assim, as despesas com investimentos, que são aquelas em que não há vinculação entre arrecadação e despesa, ou seja, com movimentação mais livre do que os outros grupos de despesa (Figueiredo e Limongi, 2008, p. 40-45).

Os dados orçamentários apresentados se referem aos valores liquidados, exceto quando há menção diferente, como nas tabelas onde são utilizados dados do Siafi. De acordo com a classificação da despesa orçamentária, estabelecida pela Lei nº 4.320, “a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tem por objetivo apurar valores que indicam que o credor, executor da ação, comprovou tê-la realizado efetivamente.” (STN, 2008, p. 610).¹⁷ Valores empenhados foram utilizados somente na comparação da evolução dos recursos transferidos pela União, pelos municípios e estados a ESFLs (gráfico 2), por indisponibilidade dos valores liquidados para os entes subnacionais.

17. Há um potencial problema de superestimativa dos valores liquidados, pois até o ano de 2006 a STN, ao fechar a execução orçamentária, *liquidava* todos os valores empenhados (isto é, autorizados para gasto), mesmo que a comprovação da ação realizada não tivesse ocorrido. Tais valores eram inscritos na rubrica “restos a pagar não processados”. Essa prática, conhecida como “liquidação *forçada*”, se ampliou a partir de 1999. O problema contábil, para fins analíticos, é incorporar como despesa realizada ações que *podem* não se realizar em algum momento futuro, superestimando os valores efetivamente aplicados. Esse não é, contudo, um problema de maior monta se considerarmos que os valores de investimento para instituições sem fins lucrativos, pela modalidade 50, não constitui um valor significativo dentro do orçamento anual total. Ademais, os valores referentes aos restos a pagar não processados não são significativos para aquela modalidade. Uma discussão detida do problema contábil decorrente da liquidação forçada é feita em Gobetti (2006) e Gobetti e Orair (2010a, p. 16).

APÊNDICE B

GASTO SOCIAL E GASTO NÃO SOCIAL

Quanto à área de realização do gasto, foi necessário definir um critério classificatório para despesa de natureza social. O critério foi selecionar 24 subfunções orçamentárias que constam da classificação funcional do orçamento da União.¹⁸ Arbitrar entre o que é gasto social e não social é controverso. Foram selecionadas áreas usualmente classificadas como típicas da área “social” (Valente e Ribeiro, 2010) e excluídas funções e subfunções cujo montante nas transferências é inexistente ou irrelevante, uma vez que não são executadas rotineiramente através de transferências a ESFLs. Este é o caso, por exemplo, de despesas com previdência social.

Embora a classificação oficial insira cada subfunção em apenas uma das 28 funções de governo, é possível que as subfunções se combinem com funções distintas daquelas às quais estão originariamente associadas. Por isso, optou-se por analisar as subfunções e não somente as funções. Também não foram classificados por órgãos governamentais, pois há o mesmo risco: associar diretamente os gastos de órgãos, como ministérios e secretarias, a gastos nas suas áreas de atuação, desconsiderando que em um mesmo órgão podem existir programas de diversas naturezas.

A tabela B.1 descreve o total transferido por função de governo.¹⁹ A partir desses dados, foram retiradas as informações necessárias para a tabela 1 e o gráfico 9.

18. De acordo com a lista atual, há 28 funções e 109 subfunções de governo.

19. A descrição das funções de governo se localiza na tabela B.2.

QUADRO B.1

Funções e subfunções sociais de gasto social

Assistência	Assistência ao idoso Assistência ao portador de deficiência Assistência à criança e ao adolescente Assistência comunitária
Saúde	Atenção básica Assistência hospitalar e ambulatorial Suporte profilático e terapêutico Vigilância sanitária Vigilância epidemiológica Alimentação e nutrição
Trabalho	Proteção e benefícios ao trabalhador Relações de trabalho Empregabilidade Fomento ao trabalho
Educação	Ensino fundamental Ensino médio Ensino profissional Ensino superior Educação infantil Educação de jovens e adultos Educação especial
Direitos de cidadania	Custódia e reintegração social Direitos individuais, coletivos e difusos Assistência aos povos indígenas

Elaboração dos autores.

TABELA B.1

Transferências da União para ESFLs, por função de governo (2000 a 2010)

(Em R\$ milhões de março de 2011)

Funções	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Mediana
1	2.82	2.16	1.96	2.87	23.37	21.58	18.75	3.29	0.54	0.21	0.22	2.82
2	1.50	2.58	2.06	3.74	0.00	0.32	0.08	0.00	2.70	1.06	0.00	1.06
3	0.00	0.00	2.09	4.40	6.42	2.03	2.24	3.30	1.42	0.83	0.28	2.03
4	50.18	56.95	65.58	133.94	123.73	122.23	135.95	162.68	146.78	135.36	161.60	133.94
5	45.43	50.47	19.42	21.92	24.62	20.08	20.62	19.90	27.37	64.99	53.64	24.62
6	31.77	40.91	20.36	19.91	34.67	34.25	10.14	20.38	45.31	48.67	27.43	31.77
7	1.02	0.95	0.35	0.07	0.52	1.05	0.65	1.61	0.03	0.05	0.07	0.52
8	20.74	57.23	23.89	15.93	86.48	104.48	101.76	34.88	75.28	70.56	99.46	70.56
9	0.00	0.00	2.50	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.22	0.00	0.00	0.00
10	633.53	813.18	758.64	704.27	842.29	801.22	603.86	659.10	662.16	569.52	168.29	662.16
11	393.05	435.93	284.36	93.31	142.75	193.08	104.66	148.35	194.41	151.53	68.62	151.53
12	299.61	381.35	323.35	267.21	226.75	316.47	316.08	283.99	159.80	128.06	172.63	283.99
13	79.25	51.27	52.36	26.22	57.95	107.39	105.33	140.04	114.81	203.37	220.69	105.33
14	23.52	29.86	41.23	30.06	46.94	62.89	71.03	75.84	119.75	111.96	60.86	60.86
15	0.84	0.00	0.83	0.64	0.45	5.96	2.87	5.83	3.29	0.29	0.04	0.83
16	0.18	0.30	0.00	2.24	8.03	0.00	0.00	0.00	0.00	18.38	0.39	0.18
17	0.13	0.41	0.87	0.00	2.34	0.00	0.55	0.00	0.17	0.00	0.08	0.13
18	75.86	125.48	72.68	31.22	48.57	98.75	64.48	119.38	63.70	56.34	67.91	67.91
19	185.47	617.07	507.31	605.42	137.20	703.51	956.30	953.21	1005.80	896.92	1149.15	703.51
20	100.27	88.73	76.53	92.33	88.15	151.72	109.28	98.46	55.97	72.09	33.09	88.73
21	96.90	67.41	77.05	85.23	251.99	360.06	371.37	350.42	347.42	270.34	153.63	251.99
22	10.53	15.37	24.95	28.69	47.72	30.61	35.97	72.37	35.39	42.99	25.94	30.61
23	37.52	71.99	49.46	66.59	108.60	182.95	602.75	220.57	178.10	274.59	212.57	178.10
24	29.96	111.55	203.57	247.03	102.19	77.52	49.06	81.81	51.35	42.51	51.25	77.52
25	9.51	10.12	7.69	5.46	16.13	9.66	7.85	7.42	4.59	6.11	1.62	7.69
26	0.88	0.92	1.32	9.20	25.21	34.05	32.86	34.46	0.69	27.72	24.40	24.40
27	53.59	90.68	59.30	33.63	98.86	88.62	173.38	329.16	158.21	98.24	63.93	90.68
28	135.28	158.78	140.67	174.02	165.09	155.91	183.30	184.98	192.59	200.33	201.95	174.02

Fontes: SOF (2010). Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em reais liquidados com base no IPCA.

2. Para instituições sem fins lucrativos, foram consideradas as transferências feitas pela modalidade 50.

TABELA B.2

Classificação das funções e subfunções de governo

Funções	Subfunções
01 – Legislativa	031 – Ação legislativa 032 – Controle externo
02 – Judiciária	061 – Ação judiciária 062 – Defesa do interesse público no processo judiciário
03 – Essencial à Justiça	091 – Defesa da ordem jurídica 092 – Representação judicial e extrajudicial
04 – Administração	121 – Planejamento e orçamento 122 – Administração geral 123 – Administração financeira 124 – Controle interno 125 – Normatização e fiscalização 126 – Tecnologia da informação 127 – Ordenamento territorial 128 – Formação de recursos humanos 129 – Administração de receitas 130 – Administração de concessões 131 – Comunicação social
05 – Defesa Nacional	151 – Defesa aérea 152 – Defesa naval 153 – Defesa terrestre
06 – Segurança pública	181 – Policiamento 182 – Defesa civil 183 – Informações e inteligência
07 – Relações exteriores	211 – Relações diplomáticas 212 – Cooperação internacional
08 – Assistência social	241 – Assistência ao idoso 242 – Assistência ao portador de deficiência 243 – Assistência à criança e ao adolescente 244 – Assistência comunitária
09 – Previdência social	271 – Previdência básica 272 – Previdência do regime estatutário 273 – Previdência complementar
10 – Saúde	301 – Atenção básica 302 – Assistência hospitalar e ambulatorial 303 – Suporte profilático e terapêutico 304 – Vigilância sanitária 305 – Vigilância epidemiológica 306 – Alimentação e nutrição
11 – Trabalho	331 – Proteção e benefícios ao trabalhador 332 – Relações de trabalho 333 – Empregabilidade 334 – Fomento ao trabalho
12 – Educação	361 – Ensino fundamental 362 – Ensino médio 363 – Ensino profissional 364 – Ensino superior 365 – Educação infantil 366 – Educação de jovens e adultos 367 – Educação especial
13 – Cultura	391 – Patrimônio histórico, artístico e arqueológico 392 – Difusão cultural
14 – Direitos da cidadania	421 – Custódia e reintegração social 422 – Direitos individuais, coletivos e difusos 423 – Assistência aos povos indígenas

(continua)

(continuação)

Funções	Subfunções
15 – Urbanismo	451 – Infraestrutura urbana 452 – Serviços urbanos 453 – Transportes coletivos urbanos
16 – Habitação	481 – Habitação rural 482 – Habitação urbana
17 – Saneamento	511 – Saneamento básico rural 512 – Saneamento básico urbano
18 – Gestão ambiental	541 – Preservação e conservação ambiental 542 – Controle ambiental 543 – Recuperação das áreas degradadas 544 – Recursos hídricos 545 – Meteorologia
19 – Ciência e tecnologia	571 – Desenvolvimento científico 572 – Desenvolvimento tecnológico e engenharia 573 – Difusão do conhecimento científico e tecnológico
20 – Agricultura	601 – Promoção da produção vegetal 602 – Promoção da produção animal 603 – Defesa sanitária vegetal 604 – Defesa sanitária animal 605 – Abastecimento 606 – Extensão rural 607 – Irrigação
21 – Organização agrária	631 – Reforma agrária 632 – Colonização
22 – Indústria	661 – Promoção industrial 662 – Produção industrial 663 – Mineração 664 – Propriedade industrial 665 – Normalização e qualidade
23 – Comércio e serviços	691 – Promoção comercial 692 – Comercialização 693 – Comércio exterior 694 – Serviços financeiros 695 – Turismo
24 – Comunicações	721 – Comunicações postais 722 – Telecomunicações
25 – Energia	751 – Conservação de energia 752 – Energia elétrica 753 – Petróleo 754 – Alcool
26 – Transporte	781 – Transporte aéreo 782 – Transporte rodoviário 783 – Transporte ferroviário 784 – Transporte hidroviário 785 – Transportes especiais
27 – Desporto e lazer	811 – Desporto de rendimento 812 – Desporto comunitário 813 – Lazer
28 – Encargos especiais	841 – Refinanciamento da dívida interna 842 – Refinanciamento da dívida externa 843 – Serviço da dívida interna 844 – Serviço da dívida externa 845 – Transferências 846 – Outros encargos especiais

Elaboração dos autores.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Cristina Celia Alcantara Possidente

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

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

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

