ÁREA TEMÁTICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, GOVERNO E TERCEIRO SETOR

CATEGORIA: ENANGRAD Pleno

PARA ONDE VÃO OS RECURSOS? DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DAS EMENDAS PARLAMENTARES FEDERAIS DESTINADAS ÀS OSCS EM 2024

RESUMO

Este artigo analisa como recursos de emendas parlamentares federais vinculados a organizações identificadas no Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) se distribuíram entre áreas de políticas públicas em 2024 e em que medida essas áreas corresponderam às áreas de atuação declaradas pelas beneficiárias. A pesquisa é quantitativa, documental e descritiva. Foram integrados dados do Portal da Transparência e do Mapa das OSCs mediante pareamento exato de CNPJ. O evento documental foi adotado como unidade financeira, e a política financiada foi classificada por hierarquia de evidências orçamentárias, submetida a auditoria dirigida de 120 eventos. Identificaram-se 3.179 OSCs compatíveis com 2024 e 13.879 eventos, que totalizaram R$ 2,95 bilhões empenhados e R$ 1,23 bilhão pagos. Saúde apresentou os maiores valores, seguida por Esporte e lazer e Educação. A aparente divergência entre a área financiada e a área cadastrada da organização reuniu 63,22% dos valores pagos, enquanto a convergência correspondeu a 36,45%. O índice de concentração das dez maiores beneficiárias (CR10) foi de 22,65%, com forte variação entre áreas. Conclui-se que a distribuição é setorialmente heterogênea e que a finalidade cadastral da OSC não substitui a classificação funcional do recurso. Os resultados devem ser interpretados à luz das limitações do pareamento exato, da defasagem temporal e da classificação textual das bases.

Palavras-chave: organizações da sociedade civil; emendas parlamentares; financiamento público; distribuição setorial; transparência.

ABSTRACT

This article analyzes how federal parliamentary amendment resources linked to organizations identified in Brazil's Map of Civil Society Organizations were distributed across public policy areas in 2024 and the extent to which those areas corresponded to the beneficiaries' declared fields of activity. The study is quantitative, documentary, and descriptive. Data from the Federal Transparency Portal and the OSC Map were integrated through exact CNPJ matching. A document-level financial event was adopted as the unit of analysis, and the funded policy area was classified through a hierarchy of budgetary evidence subjected to a targeted audit of 120 events. The analysis identified 3,179 organizations compatible with 2024 and 13,879 events, totaling BRL 2.95 billion committed and BRL 1.23 billion paid. Health recorded the highest values, followed by Sports and leisure and Education. Apparent divergence between the funded policy area and the organization's registered field accounted for 63.22% of paid amounts, whereas convergence represented 36.45%. The concentration ratio of the ten largest beneficiaries (CR10) was 22.65%, with substantial variation across sectors. The findings indicate a heterogeneous sectoral distribution and show that an organization's registered purpose cannot substitute for the functional classification of public expenditure. Results should be interpreted considering the limitations of exact matching, temporal differences between databases, and text-based classification.

Keywords: civil society organizations; parliamentary amendments; public funding; sectoral distribution; transparency.

1 INTRODUÇÃO

As organizações da sociedade civil (OSCs) ocupam posição relevante na implementação de políticas públicas brasileiras. Sua participação não se limita à atuação substitutiva diante de falhas estatais, mas integra arranjos institucionais nos quais governos financiam, regulam e acompanham organizações privadas sem fins lucrativos na oferta de bens e serviços de interesse público. A literatura sobre third-party government destaca justamente essa interdependência: a ação governamental contemporânea frequentemente se concretiza por meio de organizações externas à burocracia estatal, ao mesmo tempo que essas organizações passam a operar sob regras, incentivos e controles públicos (Salamon, 1987). No Brasil, essa relação foi juridicamente reorganizada pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, instituído pela Lei nº 13.019/2014 e regulamentado, no plano federal, pelo Decreto nº 8.726/2016.

Paralelamente, as emendas parlamentares adquiriram peso crescente na alocação do orçamento federal. Elas permitem que parlamentares, bancadas e comissões indiquem recursos para ações e territórios específicos, influenciando a distribuição de parcelas relevantes do gasto público. A execução dessas emendas, contudo, atravessa classificações orçamentárias, órgãos concedentes, programas, ações e diferentes modalidades de transferência. Quando uma OSC aparece como favorecida ou destinatária vinculada a esses recursos, torna-se necessário distinguir o perfil geral da organização da finalidade específica da política financiada.

Essa distinção é central para a pesquisa. Uma organização pode declarar atuação em educação, saúde, cultura ou defesa de direitos e, ainda assim, executar projetos intersetoriais ou receber recursos classificados em função orçamentária distinta de sua área cadastral predominante. O inverso também ocorre: categorias amplas do cadastro organizacional podem convergir com classificações funcionais mais específicas do gasto. Assim, inferir a política financiada somente a partir da área institucional da OSC cria risco de erro analítico. Mello, Pereira e Andrade (2019) demonstram a heterogeneidade das relações entre Estado e OSCs e chamam atenção para convergências, dispersões temáticas e divergências aparentes entre finalidade institucional e área do gasto.

Apesar da expansão da transparência orçamentária, permanecem dificuldades para responder a uma pergunta elementar: para quais áreas de políticas públicas são destinados os recursos de emendas vinculados às OSCs? As bases públicas foram desenhadas para finalidades administrativas distintas. O Portal da Transparência organiza documentos de despesa e favorecidos; o Mapa das OSCs reúne informações cadastrais e áreas de atuação. A integração exige padronização de identificadores, definição de unidade financeira, prevenção de dupla contagem e uma classificação auditável que preserve a diferença entre função do gasto e finalidade organizacional.

Diante dessa lacuna, pergunta-se: como os recursos de emendas parlamentares federais vinculados às organizações identificadas no Mapa das OSCs se distribuem entre áreas de políticas públicas em 2024, e em que medida as áreas financiadas correspondem às áreas de atuação declaradas pelas organizações? O objetivo geral é analisar essa distribuição setorial, considerando valores empenhados e pagos, concentração entre beneficiárias e correspondência temática. Especificamente, busca-se identificar beneficiários por CNPJ; classificar eventos segundo a política financiada; comparar valores entre áreas; examinar a correspondência temática; mensurar concentração; descrever idade, natureza jurídica e região; e discutir limites de rastreabilidade.

O artigo contribui ao integrar duas fontes oficiais por pareamento exato de CNPJ, adotar o evento documental como unidade financeira, construir classificação funcional auditável, comparar área financiada e área declarada e mensurar concentração geral e setorial. O recorte de 2024 atualiza empiricamente o debate sem atribuir causalidade, irregularidade ou adequação normativa aos padrões observados. Após esta introdução, apresentam-se o referencial teórico, os procedimentos metodológicos, os resultados e a conclusão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Relações Estado-OSC e financiamento público

A relação entre Estado e organizações da sociedade civil não se reduz a uma oposição entre provisão pública e iniciativa privada. Em diferentes sistemas de bem-estar, governos mobilizam organizações externas à burocracia para executar serviços, alcançar públicos específicos e incorporar conhecimentos territoriais. Salamon (1987) descreve esse arranjo como third-party government: a autoridade e o financiamento permanecem públicos, enquanto parte da implementação ocorre por intermédio de organizações não estatais. As OSCs podem oferecer capilaridade, especialização e proximidade com grupos sociais, mas são heterogêneas em recursos, estruturas e capacidades. A cooperação, portanto, não elimina a responsabilidade estatal de regular, financiar, acompanhar e avaliar a ação realizada em nome do interesse público.

A noção de falha voluntária proposta por Salamon também afasta a ideia de que organizações sem fins lucrativos constituem solução automaticamente superior às limitações do Estado ou do mercado. Insuficiência de recursos, particularismo e desigualdades de capacidade podem afetar a provisão realizada pelas organizações. Essa perspectiva justifica observar não apenas o montante destinado às OSCs, mas sua distribuição entre áreas e beneficiárias. No Brasil, a Lei nº 13.019/2014 e o Decreto nº 8.726/2016 organizaram o regime jurídico das parcerias e estabeleceram instrumentos, procedimentos de monitoramento e regras específicas para parcerias decorrentes de emendas. Isso não significa, porém, que todo registro financeiro encontrado no Portal corresponda ao mesmo instrumento jurídico; essa identificação exigiria reconstrução individual da parceria.

A teoria da dependência de recursos complementa a discussão ao destacar que organizações dependem de elementos externos controlados por outros atores e desenvolvem estratégias para reduzir incertezas (Pfeffer; Salancik, 1978). O presente estudo, contudo, não dispõe de receita total, composição das fontes ou participação das emendas no orçamento de cada OSC. A teoria é empregada apenas como lente interpretativa sobre acesso desigual e controle externo de recursos, e não como medida empírica de dependência financeira ou autonomia.

2.2 Emendas parlamentares e distribuição setorial

As emendas parlamentares conectam decisão legislativa, programação orçamentária e execução administrativa. A indicação do recurso pelo parlamentar não encerra o processo: a despesa percorre classificações, órgãos responsáveis, unidades gestoras, programas, ações e fases documentais. Distinguir esses elementos evita tratar a área de um ministério, o nome de uma ação e a finalidade da beneficiária como categorias equivalentes. O Manual Técnico de Orçamento diferencia a classificação funcional, formada por função e subfunção, da classificação institucional e da estrutura programática. Função e subfunção indicam áreas da ação governamental; órgão e unidade identificam a estrutura administrativa; programas e ações expressam objetivos e entregas do orçamento (Brasil, 2023).

Essa diferenciação fundamenta a estratégia do artigo: a política financiada é classificada prioritariamente pela função e subfunção, recorrendo-se a ação, programa, órgão, unidade gestora e descrições quando a informação funcional é insuficiente. A literatura também mostra que a execução das emendas não é exclusivamente técnica. Baião, Couto e Jucá (2018) identificam a relevância de posições de liderança, alinhamentos partidários e regras fiscais; Graton, Bonacim e Sakurai (2020) analisam a execução como espaço de barganha entre Executivo e Legislativo. Esses trabalhos situam a distribuição documental em um processo político-institucional mais amplo, embora esta pesquisa não teste conexões entre parlamentares, dirigentes e organizações.

Também é necessário separar as fases da despesa. Empenho e pagamento correspondem a momentos distintos, e os documentos presentes no recorte não necessariamente formam pares completos para cada evento. Por isso, diferenças entre valores empenhados e pagos são descritas sem transformar automaticamente a razão entre eles em taxa de execução. A análise mostra onde os documentos foram classificados e quais montantes aparecem em cada fase, mas não substitui a reconstrução contábil e jurídica de cada transferência.

2.3 Área de atuação da OSC e área da política financiada

A área de atuação da organização e a área da política financiada respondem a perguntas distintas. A primeira descreve campos nos quais a OSC declara atuar; a segunda indica a finalidade governamental atribuída ao recurso. Uma organização pode desenvolver projetos intersetoriais, manter atuação ampla ou executar iniciativa que não coincida com sua área cadastral predominante. Além disso, cadastros podem ser genéricos, incompletos ou desatualizados. A finalidade declarada da OSC, portanto, não constitui substituto seguro para a classificação funcional do gasto.

Mello, Pereira e Andrade (2019) oferecem a principal referência para essa distinção ao combinar informações do Mapa das OSCs com dados orçamentários federais. O estudo evidencia convergência entre finalidade institucional e área do gasto, atuação em múltiplos campos e casos de aparente divergência. Esses padrões mostram que as categorias das bases representam fenômenos diferentes: a finalidade descreve a organização; função e subfunção descrevem a ação governamental; programa e ação detalham a forma orçamentária de intervenção.

Neste artigo, convergência significa que ao menos uma área declarada corresponde à política financiada. Aparente divergência significa que essa correspondência não foi localizada pela comparação textual conservadora. O termo “aparente” é deliberado: ausência de correspondência cadastral não comprova incompatibilidade jurídica, desvio de finalidade ou irregularidade. Pode refletir organizações multifinalitárias, projetos transversais, diferenças de granularidade ou insuficiência dos campos públicos. A comparação entre as dimensões permite revelar lacunas de interoperabilidade sem apagar sua natureza distinta, constituindo contribuição central para a transparência e a análise das políticas financiadas.

2.4 Concentração e desigualdade de acesso

A desigualdade no financiamento pode assumir formas diferentes. Concentração de acesso se refere à parcela de organizações que recebe algum recurso; concentração de valores indica quanto do montante se acumula entre as maiores beneficiárias; concentração setorial mostra como esse padrão varia entre áreas. Uma área pode reunir muitas organizações, mas concentrar valores em poucas delas; outra pode apresentar CR10 elevado apenas porque possui universo reduzido.

Mello, Pereira e Andrade (2019) documentam que o acesso a recursos federais alcançou uma fração reduzida das OSCs cadastradas no período analisado por eles. O resultado não é diretamente comparável à taxa de pareamento deste artigo, pois denominadores e períodos são diferentes, mas oferece base para discutir desigualdades de acesso. Diferenças de experiência administrativa, redes institucionais e condições para formular projetos e prestar contas podem influenciar a participação em parcerias públicas. Como essas características não estão integralmente disponíveis, a pesquisa descreve a concentração sem atribuir mecanismos causais.

O CR10 estima a participação conjunta das dez organizações com maiores valores pagos. Sua leitura considera volume financeiro, número de eventos e tamanho do universo de cada área. Um CR10 de 100% em categoria com poucas organizações não possui o mesmo significado que concentração elevada em área volumosa. Concentração também não demonstra automaticamente captura ou favorecimento; pode decorrer da especialização requerida, do desenho dos programas ou da presença de poucas organizações habilitadas. À luz de Pfeffer e Salancik (1978), o padrão expressa estruturas diferenciadas de acesso a recursos externos, mas, sem dados sobre receitas e outras fontes, não permite mensurar dependência organizacional.

2.5 Síntese analítica

Com base nesse referencial, a análise articula quatro dimensões. A distribuição setorial identifica em quais campos da ação governamental os recursos foram registrados; a correspondência temática compara essa classificação com as áreas declaradas pelas OSCs; a concentração examina em que medida os valores se acumulam entre poucas beneficiárias; e o perfil organizacional descreve diferenças de natureza jurídica, idade e região. Essas dimensões permitem interpretar os padrões de 2024 sem presumir que a área cadastrada determine a política financiada, que concentração indique irregularidade ou que características observadas causem maior acesso. O desenho permanece descritivo e não causal, mas oferece base integrada para discutir transparência, interoperabilidade e distribuição do financiamento público.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Delineamento da pesquisa

A pesquisa adota abordagem quantitativa, documental e descritiva, com desenho não experimental e recorte transversal referente ao exercício de 2024. Conforme Creswell e Creswell (2023), desenhos quantitativos não experimentais permitem examinar distribuições e associações entre variáveis sem manipulação das condições observadas. O estudo, portanto, não pretende estabelecer relações causais, mas descrever como os recursos associados a emendas parlamentares federais se distribuem entre áreas de políticas públicas e entre organizações da sociedade civil (OSCs), bem como examinar a correspondência entre a área financiada e as áreas de atuação declaradas pelas organizações.

A unidade principal de análise financeira é o evento documental, e não a linha física do arquivo de origem. Essa opção decorre da existência de registros repetidos por razões técnicas, documentais e territoriais. A adoção de uma unidade financeira própria permite preservar a rastreabilidade dos registros e, simultaneamente, evitar que um mesmo valor seja contado mais de uma vez quando o evento está associado a múltiplas localidades ou áreas cadastrais.

3.2 Fontes de dados e recorte temporal

A fonte primária dos dados financeiros foi o Portal da Transparência do Governo Federal, do qual foram obtidos os registros associados a emendas parlamentares no exercício de 2024. A base continha informações sobre documentos financeiros, CNPJ e nome dos favorecidos, autores das emendas, fases da despesa, valores empenhados e pagos, órgãos responsáveis, unidades gestoras, programas, ações orçamentárias e localidades de aplicação.

A identificação das OSCs e de suas características cadastrais foi realizada com a Base Principal e a base de áreas e subáreas de atuação do Mapa das Organizações da Sociedade Civil, mantido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). A versão utilizada foi coletada pelo Mapa em maio de 2026. Como o estudo se refere ao ano de 2024, foram consideradas compatíveis com o recorte as organizações abertas até 31 de dezembro de 2024 e sem registro de encerramento anterior ao período analisado. Essa regra permite reconstruir a existência cadastral da organização em 2024, embora outras características disponíveis no Mapa possam refletir atualizações posteriores.

O universo extraído do Portal continha 32.835 CNPJs distintos. O pareamento exato encontrou 3.180 correspondências com o Mapa das OSCs, das quais 3.179 apresentavam existência cadastral compatível com 2024. A taxa de pareamento exato foi de 9,68%. Esse percentual expressa a proporção de CNPJs do Portal localizada no Mapa e não a proporção de OSCs existentes no universo nacional. Os CNPJs não localizados não foram classificados como entidades que não pertencem à sociedade civil.

3.3 Tratamento, rastreabilidade e unidade de análise

O processamento preservou a ligação entre cada registro transformado e sua linha de origem. Para isso, foram construídos identificadores determinísticos de ocorrência física, de conteúdo integral da linha e de evento documental. Esses identificadores permitiram distinguir três situações: linhas fisicamente distintas, linhas com conteúdo integralmente idêntico e registros pertencentes ao mesmo evento financeiro, mas associados a diferentes territórios.

A chave do evento documental foi construída com atributos estáveis de natureza documental e financeira, incluindo exercício, emenda, documento, fase da despesa, CNPJ do favorecido, data e valores. Campos territoriais não foram utilizados para tornar o evento artificialmente único. Assim, um mesmo evento pôde manter relação de um para muitos com localidades diferentes, sem que o valor financeiro fosse replicado na base analítica.

Após a consolidação, a base financeira utilizada no artigo reuniu 13.879 eventos documentais em 13.879 linhas. Os valores empenhados e pagos foram tratados separadamente. Não se presumiu que o total pago correspondesse, em todos os agrupamentos, a uma fração diretamente comparável do total empenhado, pois os registros observados em fases distintas podem não formar pares documentais completos dentro do recorte. Por esse motivo, a razão pago/empenhado não foi automaticamente denominada taxa de execução.

3.4 Integração determinística das bases

A integração entre o Portal da Transparência e o Mapa das OSCs foi realizada por record linkage determinístico. Segundo Christen (2012), o pareamento de dados busca identificar registros referentes à mesma entidade em fontes distintas por meio de regras explícitas de comparação. Neste estudo, o CNPJ foi tratado como

identificador textual, com preservação de zeros à esquerda e remoção apenas de caracteres de formatação.

Foram aceitas exclusivamente correspondências exatas de CNPJ. Não foram empregados pareamentos por razão social, correspondência aproximada ou técnicas de fuzzy matching. A estratégia priorizou a precisão da identificação e reduziu o risco de associar registros pertencentes a entidades distintas. Em contrapartida, pode não localizar organizações com divergências cadastrais, alterações institucionais, registros ausentes ou inconsistências entre as bases.

Para as organizações localizadas, foram preservadas as características efetivamente disponíveis, como razão social, natureza jurídica, data de abertura, idade em 2024, município, unidade federativa, região e áreas de atuação. O código de natureza jurídica 399-9 foi interpretado como Associação Privada. A versão pública utilizada do Mapa não disponibilizou número individual de vínculos formais; por isso, o estudo não construiu medida de porte organizacional nem estimou sua associação com os recursos recebidos.

3.5 Classificação das áreas de políticas públicas

A área financiada foi classificada no nível do evento documental. O ponto de partida foi a classificação funcional da despesa. O Manual Técnico de Orçamento de 2024 define função e subfunção como classificadores destinados a explicitar as áreas em que as despesas governamentais são realizadas, distinguindo-os da classificação institucional por órgão e unidade orçamentária e da estrutura programática por programa e ação (Brasil, 2023).

Com base nessa distinção, a classificação seguiu uma hierarquia de evidências. Foram priorizadas função e subfunção; quando essas informações eram genéricas, múltiplas ou insuficientes, examinaram-se, sucessivamente, ação orçamentária, programa, órgão responsável, unidade gestora e descrição disponível. A área geral de atuação cadastrada pela OSC não foi utilizada para definir automaticamente a área do recurso, pois finalidade organizacional, órgão responsável e classificação funcional da despesa constituem dimensões analíticas diferentes.

Foram adotadas as categorias Saúde; Educação; Assistência social; Cultura e artes; Esporte e lazer; Direitos humanos e cidadania; Meio ambiente; Trabalho, emprego e geração de renda; Ciência, tecnologia e inovação; Agricultura e desenvolvimento rural; Segurança pública; Habitação e urbanismo; Desenvolvimento regional; e Outras áreas.

Nos casos em que a classificação funcional não permitia enquadramento suficiente, informações textuais de ações, programas, órgãos e descrições foram submetidas a codificação categorial. Seguindo o princípio de explicitação e reprodutibilidade das regras de codificação discutido por Krippendorff (2019), foi elaborado um dicionário determinístico que relacionava evidências orçamentárias às categorias setoriais. A categoria Outras áreas foi reservada aos eventos cujas informações disponíveis não permitiam classificação segura nas categorias principais.

3.6 Auditoria da classificação setorial

A classificação automática foi submetida a auditoria humana dirigida de 120 eventos. A seleção contemplou registros de maior valor empenhado e pago e casos pertencentes às categorias mais sujeitas a ambiguidade, especialmente Outras áreas, Não classificada e aparente divergência entre área financiada e área de atuação da OSC.

Dos 120 eventos revisados, 87 mantiveram a classificação original e 33 foram corrigidos. As alterações não foram aplicadas apenas aos casos auditados: as regras

gerais do dicionário foram revistas e reaplicadas ao conjunto da base, resultando na reclassificação de 2.014 eventos.

Como a amostra de auditoria foi intencionalmente dirigida aos registros de maior valor ou maior ambiguidade, a proporção de concordância não foi utilizada como estimativa de acurácia estatística da classificação automática. A auditoria teve finalidade de revisar categorias, identificar padrões de erro e aperfeiçoar regras gerais de codificação, preservando a rastreabilidade das decisões.

3.7 Correspondência entre área financiada e área de atuação

Após a classificação setorial, a área da política pública financiada foi comparada às áreas de atuação declaradas pela organização no Mapa das OSCs. A comparação distinguiu três situações: convergência, quando ao menos uma área declarada apresentava correspondência com a área financiada; aparente divergência, quando nenhuma área declarada correspondia à classificação do evento; e área não informada, quando faltavam elementos suficientes para a comparação.

A expressão aparente divergência foi adotada porque a ausência de correspondência cadastral não demonstra, por si só, incompatibilidade entre o projeto financiado e a atuação efetiva da organização. As áreas declaradas podem ser amplas, incompletas, desatualizadas ou incapazes de representar toda a diversidade de projetos executados. Nos casos de organizações com múltiplas áreas, o valor financeiro foi contabilizado uma única vez, evitando multiplicação do recurso pela quantidade de áreas cadastradas.

3.8 Técnicas de análise

A análise foi conduzida em quatro dimensões. Primeiramente, foram calculadas frequências de organizações e eventos e os valores empenhados e pagos por área de política pública, além das participações relativas de cada área no total identificado. Em seguida, examinou-se a correspondência entre a área financiada e as áreas de atuação organizacional.

A concentração dos recursos foi mensurada pelo CR10, indicador calculado pela participação conjunta dos valores pagos às dez organizações com maiores recebimentos no valor total pago do respectivo universo analítico. Expresso em percentual, o CR10 aumenta à medida que uma parcela maior dos recursos se concentra nas dez maiores beneficiárias. O indicador foi empregado de forma adaptada para descrever concentração entre beneficiárias, sem transpor automaticamente interpretações próprias da concorrência entre empresas. Sua leitura considerou simultaneamente o número de organizações, a quantidade de eventos e o volume financeiro de cada área, uma vez que valores elevados podem decorrer de universos pequenos.

Por fim, foram descritos os perfis das organizações segundo idade, natureza jurídica e região. A associação entre idade organizacional e valor pago foi examinada pelo coeficiente de correlação de Spearman, medida baseada em postos e adequada à avaliação de relações monotônicas quando não se pressupõe distribuição normal das variáveis (Field, 2018). As análises tiveram caráter descritivo e associativo, sem interpretação causal.

3.9 Limitações metodológicas

A primeira limitação decorre do pareamento exato. Organizações ausentes ou inconsistentes no Mapa podem não ter sido identificadas, de modo que os resultados não constituem um censo completo de todas as OSCs que receberam recursos.

A segunda refere-se à diferença temporal entre as fontes. A base do Mapa foi coletada em maio de 2026, enquanto os eventos financeiros se referem a 2024. A

existência das organizações no período foi reconstruída por datas cadastrais, mas outras características podem refletir atualizações posteriores.

A terceira limitação relaciona-se à classificação setorial. Embora determinística, auditável e aperfeiçoada por revisão humana, a auditoria de 120 casos foi dirigida e não permite estimar uma taxa geral de erro. Além disso, descrições orçamentárias genéricas permaneceram em Outras áreas.

A quarta limitação é a ausência, na versão pública utilizada do Mapa, de vínculos formais individualizados. Assim, o estudo não mensurou porte organizacional e não avaliou se organizações maiores recebem mais recursos. Idade, natureza jurídica e região foram tratadas apenas como características do perfil institucional.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Identificação das OSCs e constituição do universo analítico

O universo inicial continha 32.835 CNPJs distintos registrados como favorecidos no recorte do Portal da Transparência. O pareamento determinístico com a base do Mapa das OSCs localizou 3.180 CNPJs, dos quais 3.179 apresentavam existência cadastral compatível com o exercício de 2024. A taxa de pareamento exato foi de 9,68%. Esse percentual não deve ser interpretado como cobertura do universo nacional de OSCs ou como proporção de OSCs entre todos os favorecidos, pois o denominador reúne diferentes tipos de pessoas jurídicas presentes no Portal.

Após a identificação cadastral e a consolidação dos registros financeiros, a base analítica reuniu 13.879 eventos documentais únicos. Esses eventos totalizaram R$ 2,95 bilhões empenhados e R$ 1,23 bilhão pagos. A diferença entre o número de organizações e o número de eventos mostra que uma mesma OSC pode aparecer em múltiplos documentos, fases ou emendas, razão pela qual a análise financeira foi realizada no nível do evento documental e a concentração foi calculada posteriormente no nível da organização.

Tabela 1 – Fluxo de identificação e composição da base analítica

Etapa	Resultado
CNPJs distintos no Portal	32.835
CNPJs localizados no Mapa das OSCs	3.180
OSCs compatíveis com o ano de 2024	3.179
Taxa de pareamento exato	9,68%
Eventos documentais únicos	13.879
Valor empenhado	R$ 2.951.675.417,04
Valor pago	R$ 1.228.989.704,31

Fonte: elaboração própria com dados do Portal da Transparência e do Mapa das OSCs.
Nota: CNPJs não localizados não foram classificados como entidades que não sejam OSCs.

O resultado dialoga com a cautela proposta por Mello, Pereira e Andrade (2019), para quem a parcela de OSCs que acessa recursos federais não representa o conjunto heterogêneo da sociedade civil organizada. O estudo anterior encontrou acesso de 2,7% das OSCs brasileiras a recursos federais entre 2010 e 2018, mas esse percentual não é diretamente comparável aos 9,68% observados aqui, pois os denominadores, os períodos e as bases são distintos. No presente trabalho, a taxa informa somente o êxito do pareamento entre os CNPJs do recorte do Portal e a versão utilizada do Mapa.

4.2 Distribuição setorial dos valores empenhados e pagos

A auditoria da classificação alterou substancialmente o ordenamento setorial. Depois da revisão das regras, Saúde passou a apresentar os maiores montantes empenhado e pago, seguida por Esporte e lazer e Educação. As cinco áreas de maior volume concentraram 82,13% do valor empenhado e 67,13% do valor pago, evidenciando que a participação das OSCs identificadas se distribuiu por diversos campos, mas com forte peso de um conjunto reduzido de políticas públicas.

Tabela 2 – Distribuição dos eventos e recursos por área financiada

Área financiada	Eventos	Empenhado (R$ mi)	% emp.	Pago (R$ mi)	% pago
Saúde	3533	782,79	26,52%	224,16	18,24%
Esporte e lazer	1663	680,90	23,07%	181,22	14,75%
Educação	2485	400,70	13,58%	168,75	13,73%
Direitos humanos e cidadania	1614	312,98	10,60%	142,07	11,56%
Cultura e artes	1413	246,78	8,36%	108,86	8,86%
Ciência, tecnologia e inovação	336	124,29	4,21%	89,59	7,29%
Trabalho, emprego e geração de renda	425	72,52	2,46%	81,60	6,64%
Outras áreas	462	9,95	0,34%	67,56	5,50%
Agricultura e desenvolvimento rural	585	176,23	5,97%	67,35	5,48%
Assistência social	1162	81,42	2,76%	48,47	3,94%
Meio ambiente	142	42,03	1,42%	31,56	2,57%
Habitação e urbanismo	34	6,88	0,23%	15,42	1,25%
Segurança pública	19	1,80	0,06%	2,36	0,19%
Desenvolvimento regional	6	12,41	0,42%	0,00	0,00%

Fonte: elaboração própria com base nos 13.879 eventos documentais classificados.
Nota: Valores empenhados e pagos foram agregados separadamente e não devem ser interpretados como pares completos ou como taxa de execução.

Saúde respondeu por 26,52% do montante empenhado e 18,24% do valor pago. Esporte e lazer representou 23,07% e 14,75%, respectivamente, enquanto Educação respondeu por 13,58% do empenhado e 13,73% do pago. Direitos humanos e cidadania e Cultura e artes completaram as cinco maiores áreas. A presença de Esporte e lazer na segunda posição amplia a leitura tradicional de que as relações financeiras entre Estado e OSCs se restringiriam principalmente a saúde, educação e assistência social.

A distribuição observada reforça a interpretação de Salamon (1987) de que organizações não estatais participam estruturalmente da provisão de bens e serviços públicos em diferentes campos. Contudo, os resultados não permitem afirmar que a predominância de determinadas áreas decorra de maior necessidade social, capacidade técnica das organizações ou preferência política dos autores das emendas. Essas explicações exigiriam variáveis adicionais sobre demanda, critérios de seleção, autoria parlamentar e desenho dos programas.

Em algumas categorias, o total pago superou o valor empenhado observado no mesmo agrupamento. Esse padrão não foi tratado como execução superior a 100%, pois os documentos de empenho e pagamento presentes no recorte não

necessariamente formam pares completos. A comparação entre as fases é, portanto, descritiva e não substitui uma reconstrução contábil individual de cada despesa.

4.3 Correspondência entre área financiada e área declarada pela OSC

A comparação entre a área da política pública financiada e as áreas de atuação cadastradas no Mapa revelou predominância da categoria aparente divergência. Dos R$ 1,23 bilhão pagos, R$ 776,96 milhões, equivalentes a 63,22%, estavam associados a eventos cuja área financiada não encontrou correspondência textual conservadora nas áreas gerais declaradas pela organização. A convergência reuniu R$ 447,95 milhões, ou 36,45%, e a ausência de informação respondeu por 0,33%.

Tabela 3 – Relação entre área financiada e área de atuação cadastrada

Relação	Eventos	Empenhado (R$ mi)	% emp.	Pago (R$ mi)	% pago
Aparente divergência	7736	1.839,05	62,31%	776,96	63,22%
Convergência	6094	1.107,43	37,52%	447,95	36,45%
Área não informada	49	5,20	0,18%	4,07	0,33%

Fonte: elaboração própria.
Nota: Aparente divergência não significa irregularidade ou incompatibilidade substantiva entre o projeto e a atuação real da organização.

Esse achado reproduz, em um recorte específico de emendas de 2024, um problema analítico identificado por Mello, Pereira e Andrade (2019). Os autores encontraram organizações com alta convergência, atuação tematicamente dispersa e aparente divergência entre finalidade institucional e área temática do gasto. No presente estudo, a classificação final não manteve dispersão como categoria autônoma: quando a OSC possuía múltiplas áreas e ao menos uma delas correspondia à política financiada, o evento foi classificado como convergente.

A predominância da aparente divergência não autoriza concluir que as OSCs atuaram fora de suas finalidades, que os recursos foram utilizados irregularmente ou que houve inadequação das parcerias. O resultado pode refletir cadastros amplos, incompletos ou desatualizados, organizações multifinalitárias, projetos intersetoriais e limitações da correspondência textual. Sua principal implicação é metodológica: a área geral da OSC não pode ser utilizada como substituto automático da classificação funcional do recurso.

4.4 Concentração dos recursos entre as organizações

No conjunto das 3.179 OSCs identificadas, o CR10 foi de 22,65%, isto é, as dez maiores beneficiárias concentraram pouco menos de um quarto de todo o valor pago; as vinte maiores reuniram 32,41%. A concentração variou de forma expressiva entre as áreas. Segurança pública e Habitação e urbanismo apresentaram CR10 de 100%, mas esses resultados decorreram de universos pequenos, com 19 e 34 eventos, respectivamente.

Tabela 4 – Concentração dos valores pagos por área

Área	CR10	Eventos	Pago (R$ mi)
Conjunto geral	22,65%	13.879	1.228,99
Segurança pública	100,00%	19	2,36
Habitação e urbanismo	100,00%	34	15,42
Outras áreas	96,12%	462	67,56

Área	CR10	Eventos	Pago (R$ mi)
Meio ambiente	85,00%	142	31,56
Ciência, tecnologia e inovação	82,07%	336	89,59
Trabalho, emprego e geração de renda	68,34%	425	81,60
Agricultura e desenvolvimento rural	63,57%	585	67,35
Educação	58,23%	2485	168,75
Saúde	54,14%	3533	224,16
Esporte e lazer	48,49%	1663	181,22
Assistência social	30,90%	1162	48,47
Cultura e artes	23,86%	1413	108,86
Direitos humanos e cidadania	17,81%	1614	142,07

Fonte: elaboração própria.
Nota: O CR10 representa a participação das dez organizações com maiores valores pagos. Em áreas com menos de dez beneficiárias relevantes, o indicador tende a se aproximar de 100%.

Entre as áreas de maior volume financeiro, Ciência, tecnologia e inovação apresentou o maior CR10, de 82,07%, seguida por Trabalho, emprego e geração de renda, com 68,34%, e Agricultura e desenvolvimento rural, com 63,57%. Educação e Saúde registraram CR10 de 58,23% e 54,14%, enquanto Direitos humanos e cidadania apresentou a distribuição menos concentrada entre as áreas volumosas, com 17,81%.

A concentração não deve ser interpretada automaticamente como evidência de captura ou favorecimento indevido. Ela pode decorrer do número de organizações habilitadas, do valor médio dos projetos, da especialização requerida e da estrutura dos programas financiados. Ainda assim, o indicador mostra que as oportunidades de acesso e os valores não se distribuem uniformemente entre as beneficiárias. À luz de Pfeffer e Salancik (1978), esse padrão pode ser lido como uma estrutura desigual de acesso a recursos externos, embora o estudo não disponha da receita total das OSCs e, portanto, não mensure dependência financeira.

4.5 Perfil das organizações beneficiárias

As Associações Privadas constituíram a forma jurídica predominante: 2.940 organizações, equivalentes a 92,48% das OSCs identificadas, responderam por 65,30% dos valores pagos. As Fundações Privadas, embora representassem apenas 6,79% das organizações, concentraram 34,27% do total pago e 31,23% dos eventos. A diferença evidencia que as categorias de natureza jurídica apresentam participações distintas no número de organizações e no volume de recursos pagos. O desenho descritivo, contudo, não permite explicar os mecanismos responsáveis por esse padrão.

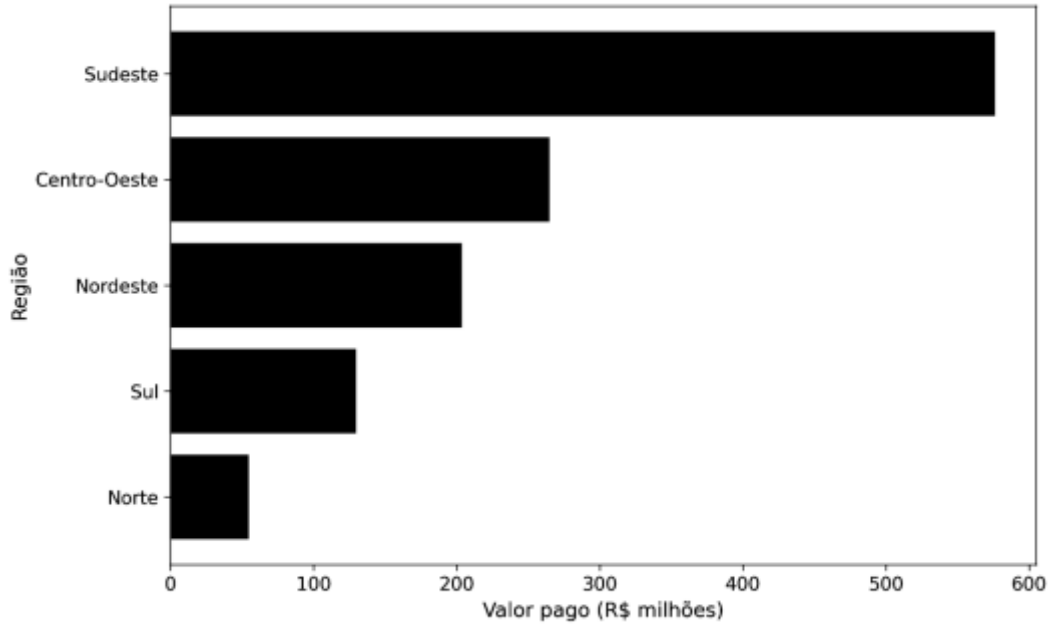
Tabela 5 – Perfil por natureza jurídica

Natureza jurídica	OSCs	% OSCs	Eventos	Pago (R$ mi)	% pago
306-9 – Fundação Privada	216	6,79%	4334	421,19	34,27%
322-0 – Organização Religiosa	9	0,28%	21	1,40	0,11%
330-1 – Organização Social (OS)	14	0,44%	38	3,88	0,32%
399-9 – Associação Privada	2940	92,48%	9486	802,52	65,30%

Fonte: elaboração própria; denominações conforme a Classificação de Natureza Jurídica da Concla/IBGE.

Regionalmente, o Sudeste reuniu 43,79% das organizações e 46,88% dos valores pagos. Em valores absolutos, foram R$ 576,19 milhões, seguidos por Centro-Oeste (R$ 264,74 milhões), Nordeste (R$ 203,54 milhões), Sul (R$ 129,83 milhões) e Norte (R$ 54,70 milhões), conforme a Figura 1.

Figura 1 – Distribuição regional dos valores pagos a OSCs em 2024



Fonte: elaboração própria com base no pareamento entre o Portal da Transparência e o Mapa das OSCs.

A Figura 1 evidencia uma distribuição territorial heterogênea. O Centro-Oeste respondeu por 21,54% dos valores pagos, proporção superior à sua participação no número de organizações identificadas, de 16,29%. Os dados, porém, descrevem apenas o universo pareado e não permitem avaliar adequação ou equidade territorial, pois não incorporam população, total de OSCs existentes ou indicadores socioeconômicos regionais.

A idade organizacional também não apresentou relação substantiva com o valor pago. O coeficiente de Spearman foi $\rho = 0{,}023$, indicando associação monotônica praticamente nula. Embora organizações com 21 a 30 anos tenham concentrado 31,45% do valor pago, as faixas não formaram uma progressão regular. Assim, maior tempo de existência não se mostrou, por si só, um indicador de maior volume recebido entre as organizações analisadas.

4.6 Síntese dos resultados

Os resultados permitem destacar quatro achados. Primeiro, a distribuição setorial foi liderada por Saúde, seguida por Esporte e lazer e Educação, demonstrando que as emendas vinculadas às OSCs identificadas atravessaram campos distintos de políticas públicas. Segundo, a aparente divergência entre área financiada e área cadastrada da OSC concentrou 63,22% dos valores pagos, o que evidencia os limites de inferir o objeto do financiamento a partir da finalidade geral da organização. Terceiro, as dez maiores beneficiárias reuniram 22,65% do total pago, com níveis setoriais de concentração muito diferentes. Quarto, idade organizacional praticamente não se associou aos valores, enquanto Fundações Privadas apresentaram participação financeira muito superior à sua presença numérica. Territorialmente, o

Sudeste concentrou o maior montante pago e o Centro-Oeste apresentou participação financeira superior à sua presença no número de organizações identificadas.

Esses achados atualizam, para o recorte de emendas parlamentares de 2024, questões já apontadas por Mello, Pereira e Andrade (2019): a heterogeneidade temática das relações entre Estado e OSCs, a existência de convergências e divergências aparentes entre finalidade institucional e área do gasto e a necessidade de analisar as organizações como um conjunto diverso. A contribuição específica do estudo está em combinar identificação por CNPJ, classificação funcional auditável, comparação entre áreas e mensuração da concentração dos valores, mantendo explícitos os limites de cobertura e de interpretação causal.

5 CONCLUSÃO

O artigo analisou como os recursos de emendas parlamentares federais vinculados às OSCs identificadas se distribuíram entre áreas de políticas públicas em 2024 e em que medida essas áreas corresponderam às áreas de atuação declaradas. O pareamento exato localizou 3.179 organizações compatíveis com o período e a consolidação resultou em 13.879 eventos documentais, com R$ 2,95 bilhões empenhados e R$ 1,23 bilhão pagos.

Saúde liderou os montantes empenhados e pagos, seguida por Esporte e lazer e Educação. A distribuição confirma que as relações financeiras entre Estado e OSCs atravessam campos diversos. A aparente divergência concentrou 63,22% do valor pago, mas não demonstra irregularidade: pode refletir cadastros amplos, incompletos ou desatualizados, organizações multifinalitárias, projetos intersetoriais e limites da correspondência textual.

A concentração geral das dez maiores beneficiárias foi 22,65%, com forte heterogeneidade setorial. Indicadores de 100% em Segurança pública e Habitação e urbanismo devem ser lidos à luz de universos pequenos. Idade apresentou associação praticamente nula com valores pagos e não foi interpretada como porte.

As contribuições são empírica, ao atualizar o recorte para 2024; metodológica, ao separar evento financeiro, território e área organizacional; e gerencial, ao demonstrar a necessidade de interoperabilidade e classificações auditáveis. As limitações incluem pareamento exato, defasagem temporal do Mapa, ausência de vínculos formais individualizados e auditoria dirigida. Estudos futuros podem ampliar a série histórica, reconstruir instrumentos específicos e examinar critérios de seleção sem confundir associação com causalidade.

REFERÊNCIAS

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; JUCÁ, Ivan Chaves. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 25, p. 47-86, jan./abr. 2018. DOI: 10.1590/0103-335220182502.

BRASIL. Controladoria-Geral da União**. Portal da Transparência do Governo Federal**. Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/. Acesso em: 11 jul. 2026.

BRASIL. Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016. **Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8726.htm. Acesso em: 11 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. **Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019compilado.htm. Acesso em: 11 jul. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento: **MTO 2024. 2.** versão. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2024. Acesso em: 11 jul. 2026.

CHRISTEN, Peter. **Data matching:** concepts and techniques for record linkage, entity resolution, and duplicate detection. Berlin: Springer, 2012. DOI: 10.1007/978-3-642-31164-2.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. **Research design**: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 6. ed. Thousand Oaks: SAGE, 2023.

FIELD, Andy. **Discovering statistics using IBM SPSS Statistics**. 5. ed. London: SAGE, 2018.

GRATON, Luis Henrique Teixeira; BONACIM, Carlos Alberto Grespan; SAKURAI, Sérgio Naruhiko. Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1361-1381, set./out. 2020. DOI: 10.1590/0034-761220190399.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Comissão Nacional de Classificação. **Classificação de Natureza Jurídica 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: https://concla.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura/natureza-juridica-2021. Acesso em: 11 jul. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Mapa das Organizações da Sociedade Civil**: base de dados. Brasília, DF: Ipea, 2026. Disponível em: https://mapaosc.ipea.gov.br/base-dados. Acesso em: 11 jul. 2026.

KRIPPENDORFF, Klaus. **Content analysis**: an introduction to its methodology. 4. ed. Thousand Oaks: SAGE, 2019.

MELLO, Janine; PEREIRA, Ana Camila Ribeiro; ANDRADE, Pedro Gomes. **Afinal, o que os dados mostram sobre a atuação das ONGs?** Análise de transferências federais e projetos executados pelas organizações da sociedade civil no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2483). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9331. Acesso em: 11 jul. 2026.

PFEFFER, Jeffrey; SALANCIK, Gerald R. **The external control of organizations**: a resource dependence perspective. New York: Harper & Row, 1978.

SALAMON, Lester M. **Of market failure, voluntary failure, and third-party government:** toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, v. 16, n. 1-2, p. 29-49, 1987. DOI: 10.1177/089976408701600104.