



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN)**  
**PROGRAMA MULTI-INSTITUCIONAL E INTER-REGIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**DETERMINANTES DOS IMPEDIMENTOS DE CONCESSÕES E  
TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS ÀS ENTIDADES PRIVADAS SEM  
FINS LUCRATIVOS NO BRASIL**

**GILMARA MENDES DA COSTA BORGES**

**NATAL-RN**

**2016**

**GILMARA MENDES DA COSTA BORGES**

**DETERMINANTES DOS IMPEDIMENTOS DE CONCESSÕES E  
TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS ÀS ENTIDADES PRIVADAS SEM  
FINS LUCRATIVOS NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para à obtenção do título de Doutora em Ciências Contábeis.

**Orientador:** Prof. Dr. José Matias-Pereira.

**Natal-RN**

**2016**

Catálogo da publicação na Fonte.

UFRN/Biblioteca Setorial do CCSA.

Borges, Gilmara Mendes da Costa.

Determinantes dos impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos às entidades privadas sem fins lucrativos no Brasil/ Gilmara Mendes da Costa Borges. - Natal, RN, 2016.

169 f.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr. José Matias Pereira.

Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Universidade de Brasília. Universidade Federal da Paraíba. Programa Multi-institucional e inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis.

1. Terceiro Setor. 2. Concessões e transferências de recursos públicos - Tese. 3. Gestão flexibilizada - Tese. 4. Teoria dos efeitos perversos - Tese. 5. Regressão Logística Multinomial - Tese. I. Matias-Pereira, José. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Universidade de Brasília. IV. Universidade Federal da Paraíba. VI. Título.

RN/BS/CCSA

CDU

**GILMARA MENDES DA COSTA BORGES**

**DETERMINANTES DOS IMPEDIMENTOS DE CONCESSÕES E TRANSFERÊNCIAS DE  
RECURSOS PÚBLICOS ÀS ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NO  
BRASIL**

Tese submetida à apreciação da banca examinadora do Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (UnB/UFPB/UFRN), como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Ciências Contábeis.

---

Prof. Dr. José Matias-Pereira

Orientador

---

Prof. Dr. José Dionísio Gomes da Silva

Membro Interno

---

Prof. Dr. Anderson Luiz Resende Mól

Membro Interno não vinculado

---

Prof. Dr. Gesinaldo Ataíde Cândido

Membro Externo

---

Prof. Dr. Fernando Dias Lopes

Membro Externo

**Natal-RN**

**2016**

Aos meus pais, Francisco Balbino e Tereza Mendes; às minhas filhas, Maria Luísa e Maria Helena; ao meu esposo, Erivan Borges; e a Amanda Vitória (*in memoriam*), dedico este trabalho.

## AGRADECIMENTOS

Ao Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis da UnB/UFPB/UFRN, pelo incentivo e pelos esforços em formar mestres e doutores em contabilidade, em especial, aos professores e funcionários das três instituições.

Ao meu orientador, professor Dr. Matias-Pereira, com quem tive a honra de partilhar valiosos conhecimentos e a quem considero de minha família. Obrigada por ter acreditado em mim desde o início.

À Universidade Federal do Rio Grande do Norte, nas pessoas do professor Rubens Maribomdo, da Pró-reitoria de Pós-graduação; da professora Maria Arlete, diretora do CCSA; do professor Erivan Borges, chefe de Departamento de Ciências Contábeis; e da professora Edzana Roberta.

Aos professores e funcionários do departamento de Ciências Contábeis, pelo incentivo e pela colaboração dentro e fora de sala de aula.

À CGU, por todas as solicitações atendidas, em especial, ao senhor Evaldo da Silva Ribeiro, Analista de Finanças e Controle, pela disponibilidade e presteza.

Aos membros da banca, Dr. José Dionísio Gomes da Silva, Dr. Gesinaldo Ataíde Cândido e Dr. Fernando Dias Lopes, por disponibilizarem seu tempo e pelas contribuições dadas ao longo da construção do trabalho.

Em especial, ao Professor Dr. Anderson Luiz Resende Mól, pelas inúmeras contribuições dadas quando das análises dos resultados.

A Deus, pelo dom da vida e por sempre ter colocado as pessoas certas em meu caminho, as quais me inspiram, fortalecem e encorajam a ser cada dia melhor.

À minha família, meu esposo, Erivan Ferreira Borges, e minhas filhas, Maria Luísa e Maria Helena, pela compreensão, dedicação e paciência. O amor de vocês me fez acreditar e realizar meus sonhos.

Em especial, à minha cunhada, Célia Maria Ferreira Borges, por minhas ausências e por cuidar tão bem da minha família todas as incontáveis vezes que precisei, sou imensamente grata.

Aos meus pais, a quem devo minha vida e respeito.

Aos meus irmãos e irmãs, alguns longe e outros mais perto, no entanto, sempre compartilhando minhas alegrias e tristezas durante esta longa caminhada.

Aos meus amigos da V turma do doutorado, Adriana, Márcia, Josicarla, Daniel, Diego, Lúcio, Leonardo, Lidiane, Luiz e Mateus, pois, apesar do pouco tempo, formamos laços que permanecerão para sempre.

Aos meus amigos da VI turma do doutorado, que me “adotaram”, Anderson, Tatiana, Edmilson, Felipe, Vinícius, Dimas, João Marcelo e Giovanni.

Às minhas amigas e irmãs da casa das 7 mulheres, Alexandra, Priscilla, Natércia, Joelma, Denise e Angel, companheiras de uma jornada que se iniciou há mais de 10 anos. Obrigada pelos muitos momentos de felicidades e orações partilhadas, por sempre acreditarem em mim. Amo vocês.

Aos compadres e amigos de todas as horas, professor Jailson Silva e professora Cláudia, pela presença em nossas vidas, vocês são minha família.

Aos meus alunos e alunas e a todos que direta e indiretamente contribuíram e torceram pela realização deste sonho.

A todos, muito obrigada!

“Todos nós sabemos alguma coisa. Todos nós ignoramos alguma coisa. Por isso aprendemos sempre”.

Paulo Freire (1994, p. 69)

## RESUMO

Este trabalho objetiva verificar os determinantes dos impedimentos das concessões de transferências de recursos públicos às entidades sem fins lucrativos no Brasil. Apresenta os fundamentos da Teoria dos Efeitos Perversos proposta inicialmente por Merton (1936) ao tratar dos efeitos não intencionais da ação intencional e, posteriormente, estudada por Hirschman (1988), para definir os efeitos sociais indesejados, principalmente das políticas paternalistas adotadas pelo Estado nas intervenções de políticas sociais. O referencial teórico abordado apresenta as fundamentações sobre as funções de governo, a busca do Estado pela eficiência pública, os aspectos de governança e as mudanças institucionais advindas do modelo de gestão flexibilizada adotado pelo Estado e intermediada pelas organizações do denominado terceiro setor como ator participante nas decisões de políticas públicas sociais. No aspecto metodológico, o trabalho tem característica exploratório-descritiva, considerando o aprofundamento do entendimento sobre as ineficiências relacionadas às cooperações entre entidades estatais e não estatais. A utilização da análise estatística de Regressão Logística Multinomial permitiu a confirmação da hipótese principal de que existem elementos burocráticos, sociais e políticos que influenciam os impedimentos às concessões dos financiamentos às organizações sem fins lucrativos brasileiras. Os resultados apontam que variáveis como objeto do convênio, valores aportados e adoção de instrumentos burocráticos de controle (SICONV) podem explicar ou mesmo determinar os impedimentos às concessões e transferências de recursos públicos. A pesquisa contribui para o aprofundamento das discussões que envolvem a temática terceiro setor e financiamento público, sendo não só de interesse das instituições públicas e dos beneficiários de suas ações mas também da própria sociedade que as financia, ainda que parcialmente.

**Palavras-chave:** Teoria dos Efeitos Perversos. Gestão flexibilizada. Terceiro setor. Regressão Logística Multinomial.

## ABSTRACT

This study aims to verify determinants of concessions public funds transfers' impediments to nonprofit entities in Brazil. It presents the Theory of Perverse Effects fundamentals initially proposed by Merton (1936) to deal with the unintended effects of intentional action and subsequently studied by Hirschman (1988) to define the unwanted social effects, especially the paternalistic policies adopted by the State in social policy interventions. The theoretical framework presents the foundations of government functions, the State's pursuit for public efficiency, the aspects of governance and institutional changes resulting from the more flexible management model adopted by the State and intermediated by organizations called third sector as a participant actor in social public policy decisions. In the methodological aspect, the work is exploratory and descriptive, considering the deep understanding about the inefficiencies related to cooperation between State and non-state entities. The use of multinomial logistic regression allowed confirming the main hypothesis that there are bureaucratic, social and political elements which influence the financing concessions impediments to brazilian non-profit organizations. The results show that variables such as covenant object, contributed values and adoption of bureaucratic control instruments (SICONV) can explain and determine the impediments to concessions and transfers of public resources. The research contributes to the deepening of discussions involving the third sector theme and public financing and it is not only of interest of public institutions and beneficiaries of their actions but also of society itself that finances, even partially.

**Keywords:** Theory of Perverse Effects. Flexible Management Model. Third Sector. Multinomial Logistic Regression.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> – Ações estatais voltadas à eficiência pública .....	31
<b>Figura 2</b> – Entendimento da gestão flexibilizada do Estado a partir da participação das EPSFL.....	32
<b>Figura 3</b> – Princípios da governança pública da IFAC .....	36
<b>Figura 4</b> – A ação social e os efeitos perversos (BOUDON, 1977).....	43
<b>Figura 5</b> – Modelo teórico da tese .....	77
<b>Quadro 1</b> – Princípios da Boa Governança da Administração Pública.....	35
<b>Quadro 2</b> – Classificação de irregularidades por infrações legais .....	47
<b>Quadro 3</b> – Arcabouço Legal das relações entre Estado e OSFL .....	51
<b>Quadro 4</b> – Tipologias de irregularidades mapeadas pelo TCU/2013 .....	58
<b>Quadro 5</b> – Descrição das <i>proxies</i> de reputação utilizadas nos estudos internacionais .....	67
<b>Quadro 6</b> – Variáveis da pesquisa de Borges et al. (2013) .....	71
<b>Quadro 7</b> – Descrição e fundamentos da Variável Dependente.....	78
<b>Quadro 8</b> – Categorias assumidas pela variável dependente.....	79
<b>Quadro 9</b> – Descrição da variável objeto do convênio.....	81
<b>Quadro 10</b> – Descrição da variável órgão concedente .....	84
<b>Quadro 11</b> – Síntese das variáveis independentes.....	99
<b>Quadro 12</b> – Resumo geral das hipóteses de pesquisa.....	143

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Transferência de recursos do Governo Federal em âmbito nacional.....	40
<b>Tabela 2</b> – Processo de seleção da amostra total das entidades inadimplentes .....	74
<b>Tabela 3</b> – Resultados da Regressão Logística Multinomial entre convênios inadimplentes e adimplentes.....	110
<b>Tabela 4</b> – Resultado da Regressão Logística Multinomial entre as categorias de impedimentos .....	116
<b>Tabela 5</b> – Resultado da Regressão Logística Multinomial entre as categorias Inscrição por Decisão dos órgãos e Irregularidades na Execução.....	125
<b>Tabela 6</b> – Medidas de Ajuste entre as categorias de impedimentos $IMPEDY_2/IMPEDY_1$ .....	129
<b>Tabela 7</b> – Medidas de Ajuste do Modelo entre as categorias de impedimentos $IMPEDY_3/IMPEDY_1$ .....	130
<b>Tabela 8</b> – Medidas de Ajuste do Modelo entre as categorias de impedimentos $IMPEDY_3/IMPEDY_2$ .....	131

## LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

CEPIM	Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas
CF	Constituição Federal
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGU	Controladoria Geral da União
EC	Emenda Constitucional
e-SIC	Sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFAC	<i>Internation Federation of Accountants</i>
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
Mrosoc	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
RLM	Regressão Logística Multinomial
ROC	<i>Receiver Operating Charateristic</i>
OSC	Organização da Sociedade Civil
SICONV	Sistema de Convênios do Governo Federal
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
TCE	Tomada de Contas Especiais
TCU	Tribunal de Contas da União
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UnB	Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA .....	20
1.2 OBJETIVOS .....	20
1.2.1 <i>Objetivo Geral</i> .....	21
1.2.2 <i>Objetivos específicos</i> .....	21
1.3 JUSTIFICATIVA, RELEVÂNCIA E INOVAÇÃO DA PESQUISA .....	21
1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO .....	24
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO .....	24
1.6 LIMITAÇÕES DO ESTUDO .....	25
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>26</b>
2.1 FUNÇÕES DE GOVERNO, EFICIÊNCIA E GOVERNANÇA PÚBLICA .....	26
2.1.1 <i>O Estado burocrático e a busca pela Eficiência Pública</i> .....	30
2.1.2 <i>Governança pública</i> .....	34
2.1.3 <i>Interação entre Estado – terceiro setor</i> .....	39
2.2 TEORIA DOS EFEITOS PERVERSOS .....	42
2.2.1 <i>Estudos relacionados aos efeitos perversos</i> .....	45
2.3 TERCEIRO SETOR: MARCO LEGAL E EVOLUÇÃO DAS PESQUISAS .....	50
2.3.1 <i>Arcabouço legal e prestação de contas dos convênios</i> .....	51
2.3.2 <i>Problemas legais relacionados aos impedimentos e ao acesso às concessões e transferências</i> .....	57
2.3.3 <i>Evolução da pesquisa sobre terceiro setor e financiamento público</i> .....	61
2.3.3.1 <i>Pesquisas internacionais sobre financiamento público e terceiro setor</i> .....	62
2.3.3.2 <i>Pesquisas nacionais sobre o terceiro setor</i> .....	68
<b>3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>74</b>
3.2 DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS E HIPÓTESES DE TRABALHO .....	76
3.2.1 <i>Pressupostos das variáveis influentes sobre os impedimentos do financiamento</i> ...	77
3.2.1.1 <i>Variável dependente</i> .....	77
3.2.1.2 <i>Variáveis independentes</i> .....	80
3.3 ESPECIFICAÇÃO DO MODELO ECONOMÉTRICO.....	101
3.3.1 <i>Regressão Logística Multinomial</i> .....	102

3.3.2 <i>Medidas de qualidade do ajuste do modelo</i> .....	104
3.3.2.1 <i>Teste de Hosmer-Lemeshow e a Curva ROC (Receiver Operating Characteristic)</i> .....	106
3.3.3 <i>Modelo econométrico</i> .....	106
<b>4 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS</b> .....	<b>110</b>
4.1 <b>RESULTADOS DA REGRESSÃO</b> .....	110
4.1.1 <i>Resultados da regressão para a verificação dos efeitos perversos na gestão dos convênios</i> .....	111
4.1.2 <i>Resultados da Regressão Logística Multinomial para os determinantes dos impedimentos às concessões de financiamento</i> .....	116
4.1.2.1 <i>Análise comparativa da categoria Inscrição por Decisão dos Órgãos de Controle tendo como base de referência a categoria Irregularidades na Execução</i> .....	125
4.2 <b>SIGNIFICÂNCIA ESTATÍSTICA DO MODELO</b> .....	129
4.2.1 <i>Níveis de ajustamento dos modelos</i> .....	130
4.3 <b>DOS RESULTADOS GERAIS OBSERVADOS</b> .....	132
4.3.1 <i>Análise das sub-hipóteses relacionadas ao objetivo do trabalho</i> .....	134
<b>5 CONCLUSÕES</b> .....	<b>147</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>150</b>
<b>APÊNDICE A – CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS</b> .....	<b>168</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização e o contexto político das crises econômicas e fiscais do Brasil provocaram mudanças na administração pública brasileira, rompendo o paradigma do Estado patrimonialista e burocrático para o modelo gerencial voltado à participação de novos atores estratégicos, cujo rearranjo institucional exigiu inovações na forma de administrar dos governos (MATIAS-PEREIRA, 2010a; 2014a; ARAÚJO, 2010).

Essas mudanças ocorridas no âmbito da administração pública colocaram uma grande expectativa quanto à participação de organizações da sociedade civil, tanto na formulação quanto na execução das políticas públicas, ocupando um espaço importante no orçamento público e no rol de programas e ações do governo (LOPEZ; BUENO, 2012).

Dessa forma, a trajetória histórica da formação do terceiro setor é influenciada significativamente pela sua relação com o Estado, visto que este não centraliza em si todas as responsabilidades e os papéis necessários ao desenvolvimento social, mas necessita de diferentes atores, sob diversos modos de formatação de grupos de interesses, assumindo algumas funções que fortalecem as características democráticas do modelo de governo (FISCHER; FALCONER, 1998).

Esse limite de atuação pode ser verificado a partir da mediação de poder e pela ação das empresas privadas e organizações no âmbito da sociedade civil na gestão pública da atualidade (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008). No entanto, essas transformações ocorridas no seio do Estado provocam uma discussão acerca dos impactos para a governança pública, a respeito da mudança de foco e do conteúdo da gestão e do papel dos atores sociais na implantação das políticas e programas de governo.

Para entender a importância que as organizações que compõem o terceiro setor ocupam na sociedade e no aprimoramento da gestão pública, há de se entender qual o papel do governo, suas funções, bem como os mecanismos relacionados ao processo de obtenção, distribuição e utilização dos recursos financeiros do Estado e o controle deste por parte da administração pública (MATIAS-PEREIRA, 2010b). Esses fundamentos são objeto da teoria das finanças públicas e da teoria da tributação, amplamente abordadas por autores clássicos como Musgrave (1959) e Stiglitz (1999) e nacionais, como Giambiagi e Além (2008) e Matias-Pereira (2010a; 2012; 2014a).

No que diz respeito às falhas de mercado, estas são apontadas por diversos autores para justificar a intervenção estatal na economia (MUSGRAVE, 1959; STIGLITZ, 1999; GIAMBIAGI; ALÉM, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2010a; 2014a). No entanto, há de se

considerar que o Estado também é entendido como inerentemente ineficiente (REZENDE, 2002) no que tange ao alcance de sua função primordial que é a de garantir o bem-estar social. Stiglitz (1999) aponta como causas para as falhas do governo as limitações de informações sobre suas ações, bem como dos processos políticos e seus problemas de controle derivados das ações do setor privado e da própria burocracia pública.

Nesse sentido, a literatura demonstra que o problema de controle (ou da falta deste) e a responsabilização (*accountability*) contribuem para os desvios de finalidades, podendo provocar o aumento do número de irregularidades dos recursos estatais em algumas dessas organizações, haja vista a quantidade dessas entidades que não prestam contas corretamente dos recursos auferidos ou se desviam do objetivo firmado com seus parceiros, públicos ou privados, causando problemas de reputação para essas organizações, e o mais grave, desperdício de recursos públicos (BARBOSA, 2000; EBRAHIM, 2003; MILANI FILHO, 2009; DALTO, NOSSA; MARTINEZ, 2014; LIKET; MAAS, 2015).

De forma antagônica, destaca-se um forte crescimento do número de contratos entre os órgãos públicos com as organizações do terceiro setor para atender diversos interesses intergovernamentais (DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014), e essa relação é consubstanciada com um aporte considerável de recursos, em forma de doações, contribuições e subvenções além dos benefícios indiretos como as imunidades e isenções. Esses modelos de financiamento são instrumentos previstos na Lei de Orçamento (Lei 4.320/64), e é a partir desses recursos auferidos que as organizações têm a obrigação legal de apresentar a destinação, o desempenho e os resultados obtidos para a sociedade.

Porém, ao incentivar as organizações que contribuam para o atendimento das demandas sociais, o Estado pode tornar-se o maior fornecedor de recursos para algumas delas, criando uma situação de dependência econômica (MILANI FILHO, 2009). Além desse fator indesejado, outros problemas surgem em decorrência de falhas de gestão e do mau uso dos recursos aportados nas entidades.

Por esses critérios e pela grande demanda por políticas sociais voltadas principalmente à assistência social, à educação e à saúde, a atuação dessas entidades é entendida por alguns autores como cada vez mais necessária para complementar as iniciativas do Estado frente aos desafios demandados pela gestão pública que, por sua vez, deve alocar recursos para tais entidades, permitindo o cumprimento de seus objetivos sociais conjuntamente (SALAMON et al., 1999; KENDALL; KNAPP, 2000; BRINKERHOFF; BRINKERHOFF, 2002; MILANI FILHO, 2009; CRUZ, 2010).

No Brasil, desde meados da década de 1980, as instituições da chamada sociedade civil encontraram espaço na esfera estatal para exercerem, entre outras atividades, ações voltadas para a coletividade, funcionando como coparceiras dos entes públicos, tendo como objetivo minimizar os efeitos de uma crise social, sobretudo nas áreas pouco assistidas pelo Estado (SERVA, 1997; BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999; ADULIS; FISCHER; FALCONER, 1998; SALAMON et al., 1998; FISCHER; FALCONER, 1998; JUNQUEIRA, 2004; BRITO; SILVEIRA, 2005; LOPES, 2007; DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014).

Para a administração pública contemporânea, criar mecanismos que sejam eficazes para um melhor controle e responsabilização no trato da ação pública ainda é um desafio. Apesar disso, as diversas mudanças ocorridas nos instrumentos jurídicos e a existência de uma vasta gama de regras e legislações adotadas nas prestações de contas ainda não conseguem dirimir os erros e a má gestão dos recursos que são repassados para as entidades parceiras das atividades públicas (SOUZA, 2010).

Várias outras iniciativas governamentais visam aumentar o nível de transparência, como a publicação dos valores aportados nas organizações sem fins lucrativos e a verificação do desempenho destas no que diz respeito à eficiência de seus atos praticados. Nesse sentido, o controle da administração pública é efetuado, principalmente, a partir dos órgãos federativos como a Controladoria Geral da União (CGU), em relação ao controle interno; o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público (MP) e a própria sociedade, como controle externo.

Como importante instrumento de controle, de geração de informação, possibilitando maior transparência e evidenciação dos atos praticados, a contabilidade assume um papel relevante na gestão das entidades, pois, como sistema de informação, possibilita aos gestores e à sociedade dados que permitem acompanhar os atos e fatos da gestão, bem como explicar e prever situações de natureza econômico-financeira consideradas importantes para a correta administração dos recursos públicos, inclusive nos processos de prestação de contas atrelados aos órgãos federativos citados.

Além da Constituição Federal de 1988, outras medidas legislativas e institucionais estão sendo implantadas tendo em vista o aumento do desempenho do setor público, tais como a Lei nº 9.755/1998, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), entre outras. Entre elas, destaca-se a criação do Portal da Transparência, cujo objetivo é fornecer informações sobre os gastos públicos diretos a partir das transferências feitas para os demais entes federativos e entidades não governamentais e informações sobre os convênios do Governo Federal (NEVES, 2013). Outra

informação importante divulgada é o Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas de firmar convênios com entes públicos (CEPIM), cuja divulgação se deu a partir de 31 de janeiro de 2013.

Nesse cadastro estão inseridas informações sobre todos os convênios, contratos de repasse ou Termos de Parcerias que se encontram em situação de inadimplentes ou impugnados de realizar parcerias com os órgãos públicos. O cadastro comporta os dados contidos no Sistema de Convênios do Governo Federal – SICONV e Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI e foi criado por iniciativa da CGU.

Essas iniciativas objetivam principalmente dar publicidade e divulgação dos números envolvidos nessas instituições, quantitativos ou qualitativos, possibilitando mais transparência na verificação dos recursos aportados nessas parcerias, aumentando o processo de responsabilização tanto por parte dos órgãos públicos financiadores quanto pela sociedade civil. No entanto, na literatura, ainda não são encontrados trabalhos que busquem aprofundar as causas existentes dos problemas de gestão das parcerias firmadas entre as instituições do terceiro setor e os órgãos públicos.

Apesar de no atual ordenamento jurídico vigente existirem instrumentos de acompanhamento da utilização dos recursos transferidos para as organizações do terceiro setor, ainda reinam a insegurança quanto à aplicação desses recursos, o que é comprovado por meio de inúmeros escândalos envolvendo desvios de recursos públicos por essas entidades (SOUZA, 2010). Por conseguinte, o Estado deixa de cumprir com suas funções, fazendo mau uso dos recursos que são arrecadados e que deveriam atender as necessidades da sociedade e, também, as organizações que trabalham corretamente têm sua imagem erroneamente vinculadas a instituições ineficientes ou aproveitadoras.

Entre as teorias que explicam a desvirtuação dos pactos sociais firmados, merece destaque a “Teoria dos Efeitos Perversos”, inicialmente tratada por Merton (1936), e posteriormente postulada por Hirschman (1988), ao estudar os efeitos sociais indesejados decorrentes principalmente da ação do Estado provedor ao implantar políticas públicas, uma vez que essas ações nem sempre geram os resultados esperados, mas contrários a qualquer reação do Estado em intervir nas políticas sociais.

Diante do aumento crescente de entidades e da grande diversidade de formas de atuação, os mecanismos de controle ainda se mostram ineficientes, contribuindo para o agravamento de problemas e restrições inerentes a sua falta (de controle e de interesse em estabelecê-los), ou seja, fazendo surgir problemas como mau uso do dinheiro público, desvios, corrupção, problemas que teoricamente são materializações do que se denomina

efeito perverso no contexto das políticas públicas de alcance social, contribuindo para a manutenção da característica ineficiente do Estado, conforme aponta Rezende (2002).

Ademais, o modo como as entidades gerenciam os recursos aportados são decorrentes de diversos fatores de governança, do meio em que atuam e da complexidade dos problemas sociais envolvidos. Dessa forma, a caracterização ou não das atividades, como referenciado, depende dessa atuação, muitas vezes entendida como fora dos limites estabelecidos por seus objetivos sociais ou pelo uso indevido dos recursos que recebem, argumentos que se revestem como motivadores deste trabalho.

Esses argumentos, quando analisados conjuntamente, sugerem uma investigação que envolva o conhecimento dos motivos que levam entidades brasileiras sem fins lucrativos a não cumprirem adequadamente seus papéis, ficando impedidas de manter contratos e convênios com o Estado, o que, de certa forma, representa uma desvirtuação dos pactos sociais firmados entre esses atores, prejudicando a sociedade, seja pela descaracterização do uso dos recursos públicos, seja pela ineficiência na prestação de serviços de interesse sociais, seja por ambos.

## 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

O fundamento para a delimitação do problema de pesquisa é que existem elementos burocráticos, políticos e sociais que influenciam negativamente a gestão de recursos por parte das entidades privadas sem fins lucrativos brasileiras, provocando o impedimento de novas obtenções de contratos e convênios públicos.

Assim, partindo desse enfoque, pretende-se investigar: **quais são os determinantes dos impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos às entidades privadas sem fins lucrativos brasileiras?**

## 1.2 OBJETIVOS

Para responder ao problema formulado, são estabelecidos os objetivos da pesquisa.

### 1.2.1 Objetivo Geral

Investigar quais variáveis determinam os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos às entidades privadas sem fins lucrativos brasileiras no período de 1996 a 2015.

### 1.2.2 Objetivos específicos

a) Identificar e caracterizar as organizações sem fins lucrativos no Brasil e os seus modelos de financiamento;

b) Relacionar, a partir de um referencial estabelecido, determinantes que podem influenciar o impedimento das concessões dos financiamentos às organizações sem fins lucrativos no Brasil, através de contratos e convênios públicos;

c) Identificar, a partir de análises de causalidades, se existem variáveis que explicam a ocorrência dos impedimentos resultantes da gestão dos financiamentos das organizações sem fins lucrativos no Brasil;

d) Avaliar, a partir de análises comparativas, quais são os determinantes dos impedimentos de concessões e transferências de recursos resultantes da gestão de financiamentos das organizações sem fins lucrativos no Brasil.

## 1.3 JUSTIFICATIVA, RELEVÂNCIA E INOVAÇÃO DA PESQUISA

Há alguns elementos que são apresentados na introdução deste trabalho e na sua fundamentação por serem entendidos como esclarecedores sobre a importância e relevância deste estudo, caracterizando-o como uma tese, destacando-se:

**a) As pesquisas empíricas para as organizações do terceiro setor são incipientes:** apesar de estudos acadêmicos sobre a cooperação entre entidades estatais e não estatais terem crescido consideravelmente ao longo das últimas décadas (EBRAHIM, 2003), ainda são escassas pesquisas, principalmente nacionais, que relacionem aspectos inerentes às ineficiências do modelo de ação delegada adotado na parceria Estado-terceiro setor. Nesse sentido, entende-se que há ainda uma grande lacuna a ser preenchida por pesquisas empíricas que contribuam para a compreensão do ambiente de atuação dessas organizações, bem como o real alcance das ações sociais implementadas por elas, principalmente quando envolvem a utilização de recursos governamentais para esses fins. Desse modo, o estudo visa contribuir

com a demanda acadêmica nessa área de pesquisa, agregando aspectos de originalidade, fomentando discussões que levem à evolução do conhecimento científico.

**b) A importância das organizações do terceiro setor para o desenvolvimento social:** as organizações privadas sem fins lucrativos que compõem o terceiro setor exercem um importante papel no desenvolvimento social, na prestação de assistência humanitária, na proteção do meio ambiente e no fortalecimento da democracia. Além disso, evidências teóricas e empíricas existentes na literatura apontam como questões importantes investigar as relações institucionais dessas organizações, seus aspectos de governança e a capacidade delas em contribuir para o bem-estar e os bens públicos (BARBOSA, 2000; EBRAHIM, 2003; MENDONÇA; MACHADO FILHO, 2004; JOBOME, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2010a; 2014a; MILANI FILHO, 2009; CRUZ, 2010; DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014).

**c) Aumento no volume de recursos transferidos pelos entes públicos:** dados o volume de recursos e o contingente de pessoas envolvidas nessas instituições, entende-se como necessário o desenvolvimento de pesquisas em áreas de conhecimento que possam colaborar com o desenvolvimento da gestão das entidades sem fins lucrativos (LANDIM, 1993; BETTIOL; BARBIERI; MARTINS, 2005; OLAK; SLOMSKI; ALVES, 2008; CARMAN; FREDERICKS, 2010; FERNANDES, 2002; DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014 ).

**d) Aumento da demanda por transparência e *accountability*:** estudos apontam evidências de que o aumento da demanda por transparência e prestação de contas das organizações sem fins lucrativos é um tópico de preocupação premente (BARBOSA, 2000, JOBOME, 2006; CARMAN; FREDERICKS, 2010; EBRAHIM, 2003, 2010; CUNHA; MATIAS-PEREIRA, 2012c; LECY; SCHMITZ; SWEDLUND, 2012; DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014; LIKET; MAAS, 2015), tanto para a sociedade quanto para os governos que buscam na gestão compartilhada a solução para suprir as ineficiências inerentes do modelo adotado pelo Estado (REZENDE, 2002).

**e) Importância para o estudo da Contabilidade:** especificamente, não só constitui uma importante ferramenta a ser utilizada pela gestão dessas organizações mas também possibilita mais transparência e *accountability* para a sociedade e o governo (CRUZ, 2010). Contudo, um dos grandes problemas é a dificuldade de acesso às informações contábeis confiáveis que retratem efetivamente o que está ocorrendo na entidade. Isso porque, no Brasil, a qualidade da informação contábil produzida e divulgada pelas entidades sem fins lucrativos é muito frágil (MILANI FILHO, 2009; NIYAMA; SILVA, 2013).

**f) Ação política e os efeitos perversos:** evidências apontadas na literatura (MERTON, 1936; BOUDON, 1979; HIRSCHMAN, 1988) demonstram que a existência de efeitos perversos (efeitos não intencionais das ações intencionais) é decorrente das ações individuais e coletivas, sendo estes responsáveis pela persistência de certos elementos da vida social ou problemas da ordem social. Nesse sentido, cabe à sociologia explicitar os incentivos coletivos (valores sociais) e os mecanismos de controle social (normas sociais) que limitam o oportunismo generalizado (HIGGINS, 2011). No caso da administração pública brasileira, tentativas de produzir reformas têm sido acompanhadas de um conjunto altamente diversificado de efeitos perversos ou não intencionais (REZENDE, 2008, p. 609), provocando expansão nos gastos públicos, bem como falhas sequenciais das reformas políticas (REZENDE, 2002).

**g) Eficiência estatal como paradigma da nova gestão pública:** a atual busca pela eficiência pública consiste, entre outras ações, na adoção de ações institucionalizadas que envolvam as articulações entre Estado e sociedade. Isso exige uma distribuição de poder ou de controle, que também é refletida pelas ações delegadas às entidades sem fins lucrativos. No entanto, a delegação de responsabilidades a essas instituições tem recebido poucas discussões, principalmente no que diz respeito a analisar os aspectos de transparência, fiscalização e acompanhamento na execução dos serviços que são prestados à sociedade por essas entidades (BARBOSA, 2000; MILANI FILHO, 2009; DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014).

**h) Importância do tema no âmbito da atual conjuntura brasileira:** destaca-se a criação da nova regulação das parcerias entre o Estado e terceiro setor consubstanciada na Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei nº 13.204 de 2015, que trata, entre outros aspectos, da introdução de novos instrumentos jurídicos de repasses de recursos denominados Termos de Fomento e Colaboração em substituição aos convênios. Dessa forma, a criação da nova legislação demonstra a importância estratégica dessas organizações para o desenvolvimento social e para a gestão pública.

Assim, partindo do pressuposto de que a característica principal de uma organização sem fins lucrativos é beneficiar a sociedade e no intuito de colaborar com as pesquisas sobre o tema, o estudo tem sua relevância e inovação por tentar investigar e caracterizar os determinantes dos impedimentos decorrentes da gestão do financiamento das entidades sem fins lucrativos, podendo o resultado alcançado ajudar instituições e governo a redefinir suas formas de atuação, a oportunizar aos gestores públicos e às entidades do terceiro setor instrumentos de avaliação sobre sua atuação e, do ponto de vista pessoal, a permitir o aprofundamento de um tema objeto de investigação em pesquisas anteriores.

Entende-se que a preocupação com o financiamento público e, naturalmente, das causas que provocam a sua má gestão, é um tema que atende as expectativas acadêmicas enquanto problema a ser investigado, bem como ao atual paradigma público pela busca de resultados, em função do volume de recursos que é aportado e pela importância dada à implementação de políticas públicas nas mais diversas áreas por meio dos atuais programas de redistribuição de renda e inclusão social adotados pelo governo brasileiro, que têm, nas instituições sem fins lucrativos, um braço forte de intermediação com os atores beneficiados.

#### 1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Para a realização dos testes empíricos, a pesquisa utiliza como base principal os dados das Entidades sem Fins Lucrativos Impedidas de firmar Convênios (CEPIM) disponíveis no sítio do Portal da Transparência e disponibilizada para esta pesquisa pela Controladoria Geral da União – CGU a partir de pedidos protocolados junto ao e-SIC (serviço eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), sistema do governo que permite a obtenção de dados considerados de natureza pública, envolvendo o período de 1996 a 2015.

#### 1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

O estudo está dividido em cinco partes, que contemplam as seguintes etapas:

- Introdução, contextualizando o problema de pesquisa, os objetivos do trabalho, relevância, inovação e a delimitação;
- Fundamentação teórica, em que se destacam as funções do governo, a eficiência, a governança pública e os fundamentos das relações de parceria entre o Estado e as organizações do terceiro setor. São apresentados também o conceito e as alterações ocorridas no marco legal, os mecanismos de financiamentos contemplados na legislação que regulam as relações de parcerias entre Estado e terceiro setor e, por fim, uma revisão nas pesquisas que tratam sobre o tema, buscando elementos teóricos que suportem as variáveis empíricas que possam ser testadas como determinantes;
- Os procedimentos metodológicos utilizados para realização dos testes empíricos, definição do modelo da pesquisa, especificação, delimitação e tratamento das variáveis e os parâmetros estatísticos utilizados para análise dos dados da pesquisa;
- Tratamento e análise dos resultados; e,

- Conclusões do estudo tendo como referência a associação entre a fundamentação teórica e as evidências empíricas encontradas.

## 1.6 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Apesar de se julgar relevante e entender-se que o estudo colabora com a pesquisa sobre a temática, ainda apresenta limitações, considerando que:

i. a base de dados foi obtida a partir de informações divulgadas nos sites oficiais. No entanto, podem não refletir adequadamente o campo delimitado na pesquisa. Além disso, as informações divulgadas ainda são insuficientes para um estudo mais aprofundado acerca do tema;

ii. utilização de metodologia amparada em modelos e *proxies* que procuram explicar a ocorrência de problemas de gestão que envolve outras dimensões não analisadas;

iii. a pesquisa assume uma natureza exploratória ao testar várias dimensões que envolvem o ambiente das relações entre o Estado e terceiro setor. Contudo, não foram abordadas questões sobre as estruturas internas de governança dessas organizações.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A relação de parceria entre o Estado e o terceiro setor é o que fundamenta o presente estudo, e entender as origens, a operacionalização (financiamento), os mecanismos de controle e a eficácia desse modelo adotado pela gestão pública contemporânea serve como base para buscar possíveis elementos que justifiquem as situações de impedimentos das concessões e transferência de recursos para as entidades privadas sem fins lucrativos no Brasil.

### 2.1 FUNÇÕES DE GOVERNO, EFICIÊNCIA E GOVERNANÇA PÚBLICA

O modelo da gestão pública contemporânea exige um Estado menos burocrático, mais flexível e eficiente, voltado ao atendimento do cidadão (SILVEIRA; SILVEIRA, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2014a). Tratando dos desafios que a gestão pública deve ter no mundo contemporâneo, Matias-Pereira (2012c, p. 7) afirma que a função principal do Estado-nação na atualidade, realizada por meio do governo e da administração pública, é a de ampliar de forma sistemática as oportunidades individuais, institucionais e regionais. Nessa perspectiva, o Estado deve preocupar-se, também, em gerar estímulos para facilitar a incorporação de novas tecnologias e inovações no setor público que atendam as demandas da sociedade contemporânea.

Essa ampliação de oportunidades tem a ver com a maneira pela qual o Estado se estrutura e como se articula com outros entes que compõem as redes nas diversas ações da gestão governamental. Com isso, a governança deve ser observada em todos os momentos do ciclo de gestão, nas fases de planejamento, implementação, controle e avaliação dos projetos (ARAÚJO, 2010).

Ademais, os estudos que envolvem o tema gestão pública tem-se voltado atualmente para os requisitos políticos, sociais, organizacionais e gerenciais, ressaltando aspectos importantes a respeito de como tornar o Estado eficaz, eficiente e capaz de enfrentar os desafios que se impõem frente aos dilemas e anseios da sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010a; 2014a, ARAÚJO, 2010; BORGES, 2012).

Nesse aspecto, é importante considerar estudos sistemáticos acerca dos diferentes vetores que influenciam na gestão, no acompanhamento, na fiscalização e no controle, tanto por parte da sociedade como pelo próprio Estado, dos recursos aportados por este nas

iniciativas das políticas públicas de atendimento básico, necessários para o fortalecimento das relações institucionais e sociais com os diversos atores estratégicos.

Além disso, a mudança funcional do papel do Estado é decorrência de diversos fatores ocorridos nas últimas três décadas, incluindo a redemocratização do país e as crises econômicas e financeiras que impactaram o cenário mundial, provocando uma busca pelo desenvolvimento e reforço de práticas democráticas e de prestações de serviços de responsabilidade estatal (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2010b).

Conforme Motta (2013), na época da criação do Estado moderno, não se visualizava a administração pública como uma vasta prestadora de serviço, e sim como uma forma de ordenar o mundo democrático, de modo que, ao assumir dimensões de prestação de serviços, a eficiência da administração pública passou a ser um estágio importante para assegurar a democracia. Além do seu papel como prestador de serviços, a existência do governo é necessária para guiar, corrigir, mediar, estimular, promover intervenções, regulações e complementar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2014a).

Alguns autores (MUSGRAVE, 1959; STIGLITZ, 1999; GIAMBIAGI; ALÉM, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2010a; 2014a) identificam nas falhas de mercado os principais motivos pelos quais o setor público deve intervir na economia. A esse respeito, Stiglitz (1999) aponta seis falhas de mercado, quais sejam:

(i) falhas na competição, já que a provisão de alguns bens e serviços podem apresentar custos decrescentes, além de tendência à concentração de mercado;

(ii) falhas na provisão de bens públicos, pelas características da não rivalidade e, pelo fato de esses bens não serem excludentes, o mercado não oferta na quantidade socialmente desejada;

(iii) externalidades positivas ou negativas ocasionadas pela ação de alguns indivíduos ou firmas que afetam outros agentes;

(iv) mercados incompletos, visto que, em algumas situações, os mercados não são capazes de oferecer alguns bens e serviços pelo fato de o custo de provisão ser maior do que os indivíduos desejam pagar;

(v) falhas de informações, já que a eficiência do mercado requer que as informações sejam livres e de conhecimento de todos, porém, a existência de assimetria ou de custos altos para obtê-las provoca as falhas; e,

(vi) desemprego, inflação e desequilíbrio, sintomas mais altamente reconhecidos das falhas de mercado.

Além disso, o Estado tem como função primordial realizar ações para melhoria do bem comum, sendo concretizada principalmente pela implementação de ações relevantes no que diz respeito à interação entre democracia, capitalismo e globalização, aspectos que são intrínsecos à dinâmica do Estado e ao conceito de governança pública.

Nessa direção, Musgrave (1959) avaliou as três formas pelas quais o governo interfere na economia por meio da tributação e despesas, a saber: (a) no uso de instrumentos fiscais para assegurar ajustamentos na alocação de recursos; (b) na organização de maneira eficiente da distribuição de renda e de riqueza; e, (c) na garantia de estabilização econômica. Esses são aspectos importantes para a administração dos governos e que ficaram conhecidos na Teoria das Finanças Públicas como as funções clássicas do Estado: alocativa, distributiva e estabilizadora (MUSGRAVE, 1959).

Benício, Rodopoulos e Bardella (2015), ao tratarem das funções de governo, conceituam-nas da seguinte maneira:

**I) função alocativa:** trata da provisão de bens públicos. O governo deve determinar o tipo e a quantidade de bens públicos a ser ofertados e calcular o nível de contribuição de cada consumidor. Os bens públicos não podem ser oferecidos de forma compatível com as necessidades da sociedade com base no sistema de mercado devido às falhas que o mercado privado apresenta. O fato de os benefícios gerados pelos bens públicos estarem disponíveis a todos os consumidores faz com que não haja pagamento voluntário aos fornecedores desses bens. Inclui-se na categoria de bens públicos gastos com a Defesa Nacional e a Segurança Pública. Há ainda os chamados bens meritórios, os quais – apesar de poderem ser fornecidos pelo setor privado – recomendam um esforço complementar do Estado, dada a relevância do impacto econômico e social que esses bens têm. São exemplos disso ações na esfera educacional e de saúde pública;

**II) função distributiva:** essa função pode ser atendida a partir de mecanismos de transferências, dos impostos e dos subsídios para assegurar conformidade com o que a sociedade considera uma situação “justa” de distribuição. Em um país com muitas desigualdades como o Brasil, o cumprimento pleno dessa função pode demandar expressivos recursos públicos. A função distributiva refere-se às medidas destinadas a minorar os desequilíbrios de renda e as condições de vida entre indivíduos e regiões para níveis socialmente aceitáveis, enquadrando-se nesse segmento os gastos com a rede de amparo social e cobertura de benefícios previdenciários por critérios universais, sem preexistência de contribuição por parte do beneficiário;

**III) função estabilizadora:** relaciona-se ao uso da política orçamentária com o objetivo de manter o pleno emprego. Essa política pode se manifestar diretamente, por meio da variação dos gastos públicos em consumo e investimento, ou indiretamente, pela redução das alíquotas de impostos, que eleva a renda disponível do setor privado. Requer do governo ações tempestivas destinadas a controlar os efeitos dos choques econômicos sobre a renda e o consumo ocasionadas pela perda de bem-estar social provocada por recessões e superaquecimentos da economia. Incluem-se medidas destinadas a controlar o gasto público, a tributação, o crédito e outras de natureza regulatória que afetem o nível de demanda agregada.

Nesse caso, é responsabilidade da administração pública a execução, o controle e a avaliação da política orçamentária para assegurar a manutenção dos serviços a ser prestados à sociedade por meio da distribuição de renda, bem como manter a economia sob controle (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). Nesse sentido, para cumprir com suas funções, a gestão pública deve adotar ações inovadoras, alcançando o perfil denominado por Matias-Pereira (2010a; 2014b) como “Estado inteligente-mediador-indutor”, entendido como aquele capaz de promover a criação de valor público, a geração de capital social, o engajamento cívico, a coordenação de atores públicos e privados, a inclusão social e o compartilhamento de responsabilidades.

O atendimento das funções de governo também exige a busca por instrumentos e formas organizacionais que harmonizem as relações público-privadas, governo e sociedade, minimizando os impactos sobre o Estado quando da implementação das políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010a; ARAÚJO, 2010). No entanto, o balanceamento entre as atividades envolvendo esses setores é uma questão emergente e que carece de aprofundamentos acerca do tema (MACIEL, 2013).

É preciso ressaltar ainda que o setor público apresenta falhas, classificadas por Stiglitz (1999) em quatro grupos, a saber: (i) o governo dispõe de informação limitada sobre suas ações; (ii) tem controle limitado sobre a resposta do setor privado a suas ações (políticas públicas); (iii) o setor público tem controle limitado sobre a burocracia; e (iv) governos sofrem limitações pelo processo político.

Para aumentar a eficácia e a efetividade do setor público, o referido autor defende a ideia de que os governos devem concentrar mais esforços nas áreas em que as falhas de mercados sejam mais pronunciadas e onde existam evidências de que a intervenção pode fazer uma significativa diferença. Todavia, a busca pela eficiência está pautada em novas formas de geração de resultados, em um contexto contemporâneo complexo e diversificado (MATIAS-PEREIRA, 2010a; 2014b), em que determinadas características da burocracia estatal

brasileira prejudicam o foco das ações do Estado em atingir os seus objetivos sociais. Nesse sentido, a flexibilização de ações, a partir do terceiro setor, é entendida por muitos como um dos meios que podem minimizar tal problema (HALL; REED, 1998; REES; MULLINS; BOVAIRD, 2012; SLOAN; GRIZZLE, 2014).

### **2.1.1 O Estado burocrático e a busca pela eficiência pública**

Para atender as elevadas demandas sociais, a administração pública mundial e a brasileira sofreram profundas mudanças institucionais, especialmente na década de 1990, que causaram impacto nas atividades gerenciais do Estado. Essa ampliação do setor público trouxe a preocupação não só com aspectos de ordem legal mas também com o enfoque da eficácia e eficiência na utilização dos recursos públicos (REIS et al., 2007).

Nesse processo, diversos fatores contribuíram para que os governos alterassem sua forma de atuação e alcance social. Conforme Bangura (2000), entre as pressões globais responsáveis pelas reformas financeiras do setor público, quatro são de mais importância e contribuíram significativamente para as alterações no modo de governar de diversos países, quais sejam:

- i) propagação dos mercados globais, especialmente no que concerne à integração financeira e à liberalização econômica;
- ii) necessidade de controlar os déficits fiscais orçamentários, a inflação e a recessão;
- iii) necessidade de estabilização e ajustamento na estrutura do Estado, mais voltado à eficiência; e
- iv) aumento de pressões sociais para a democratização, ou seja, pelo maior envolvimento do Estado nas questões de ordem social, no aumento da qualidade dos serviços públicos com menos custos e pela participação de outros atores institucionais na arena das decisões políticas.

Esses fatores contribuíram conjuntamente para a introdução de novas mudanças no ambiente político, econômico e social das instituições governamentais alterando, sobretudo, o comportamento do Estado diante das demandas por intervenção social e pelo oferecimento de serviços públicos de qualidade (BANGURA, 2000).

Por conseguinte, houve a substituição progressiva do modelo burocrático weberiano por novos modelos de gestão e de relação do Estado com a sociedade, voltados à eficiência

(SECCHI, 2009), frutos de novas demandas e do redesenho do papel do Estado. Desse modo, a introdução de modelos orientados para o desempenho assumiu centralidade na implantação das políticas públicas (REZENDE, 2008b).

A esse respeito, Reis et al. (2007, p. 90) afirmam que essa transição do modelo burocrático de Weber para o da administração pública gerencial motivou o processo pelo qual os gestores da coisa pública passaram a se preocupar não só com a aplicação dos recursos mas também com os aspectos legais, sob a ótica da eficácia e da eficiência na aplicação dos recursos públicos provenientes principalmente dos pagamentos de impostos.

Conforme Motta (2013, p. 84), desde o século XIX a administração pública propõe-se a introduzir técnicas e processos de trabalho semelhantes às empresas privadas, tendo em vista as pressões para redução dos custos e o alcance de mais eficácia e eficiência na prestação de serviços públicos. Com isso, o surgimento de diferentes demandas e problemas sociais aliados às inquietações sobre as práticas democráticas e a eficiência do setor público provocaram constantes reformas administrativas em diversos países, principalmente nos de economias emergentes, como o Brasil (REZENDE, 2002; MATIAS-PEREIRA, 2008; MOTTA, 2013).

Essas reformas tiveram como foco principal elevar a *performance* do sistema burocrático e introduzir ganhos de eficiência, efetividade e eficácia alcançadas, principalmente por meio de um conjunto de ações institucionalizadas visando controlar ou combater a acelerada expansão fiscal do Estado. No entanto, tais reformas esbarraram em limites gerenciais causados por diversos mecanismos que trouxeram em si uma demanda contraditória por introduzir objetivos antagônicos, quais sejam: a necessidade de ajuste fiscal e os propósitos de mudança institucional, esta, pautada principalmente nas descentralizações das decisões de políticas públicas, causando um “dilema de controle” (REZENDE, 2002).

A mudança institucional do Estado exige alterações das lógicas de “controles e delegações”, sendo estas necessárias para que novos arranjos e formas institucionais sejam capazes de produzir novos e eficientes padrões de relacionamento entre Estado, mercado e sociedade civil. Porém, para que haja uma legitimação dos atos praticados no modelo de gestão compartilhada, a gestão pública deve adotar modelos e estrutura de ação menos rígida, sobretudo quando a proposta de descentralização é predominante (REZENDE, 2008b).

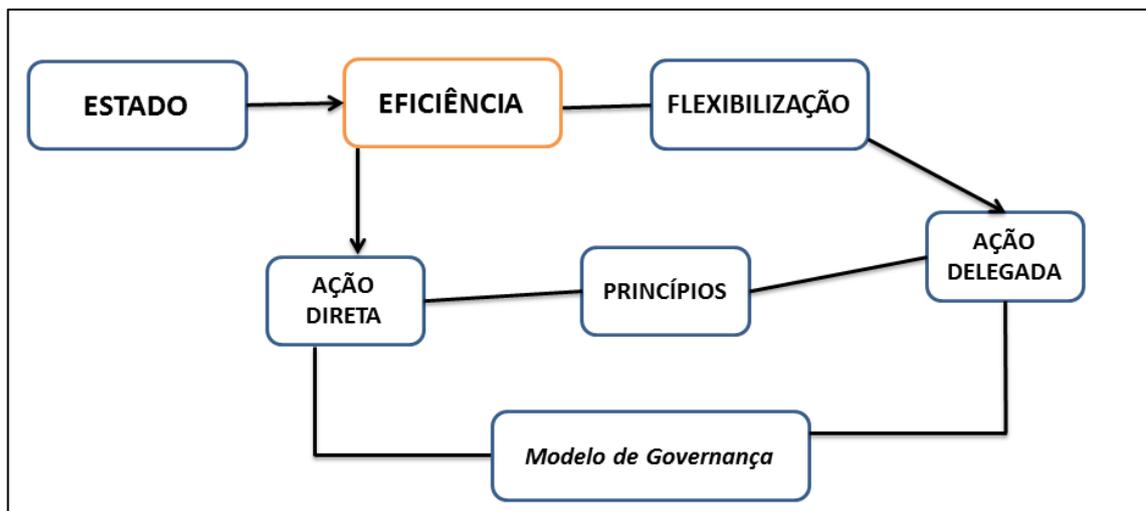
Arantes et al. (2010) corroboram esse pensamento ao afirmarem que a atuação mais legítima, transparente, eficiente e *accountable* do Estado, com dimensões cruciais da ordem democrática, demanda mecanismos capazes de assegurar o envolvimento de diferentes níveis e arranjos institucionais de representação política e de delegação de funções e poderes. No

entanto, cabe ressaltar que, em ambientes de atuações plurais e democráticas, o processo de tomada de decisão torna-se complexo (GOMES, 2009), de forma que a flexibilização para eficiência deve transportar ao delegado maiores graus de responsabilidade no trato dos recursos públicos que administra (FISCHER; FALCONER, 1998; SANO; ABRUCIO, 2008) cabendo ao governo exercer seu papel com medidas que sejam eficazes e que possam trazer transparência e responsabilização aos atos dos agentes delegados (DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014; MATIAS-PEREIRA, 2010a, 2014a).

Nesse sentido, as ações derivadas das decisões coletivas entre governo em interação com outros atores institucionais, sejam essas ações diretamente executadas pelo Estado, sejam por ações delegadas, devem obedecer aos princípios e às normas da administração pública, corroboradas por controles institucionalizados e constantemente aprimorados de forma a servir, ao mesmo tempo, como limitação à atuação dos agentes públicos inibindo práticas corruptas, permitindo, desse modo, a justa atuação do Estado democrático (QUINTÃO; CARNEIRO, 2015).

Nessa direção, a Figura 1, a seguir, mostra o curso das ações estatais voltadas à eficiência e ao cumprimento dos princípios da administração pública.

**Figura 1** – Ações estatais voltadas à eficiência pública



Fonte: Elaborada pela autora.

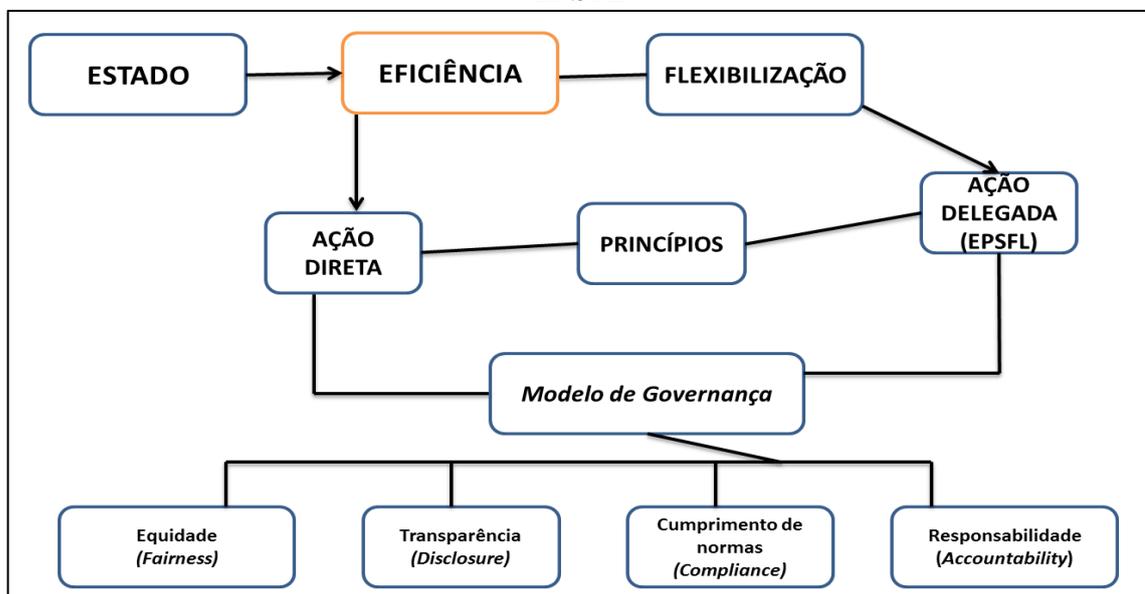
No atual modelo de governança, a gestão pública é mediada pelo poder e pela ação das empresas privadas e das organizações no âmbito da sociedade civil, integrantes do terceiro setor (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008) a partir de uma gestão plural flexibilizada ou descentralizada que tem por ideal aproximar-se cada vez mais da governança corporativa, ao

pretender uma orientação mercadológica, alterando sua dinâmica para um modelo de gestão mais competitiva e com maior poder para os gestores dos serviços (MOTTA, 2013).

No entanto, essa “descarga” programática dos governos (HALL; REED, 1998), para as organizações da sociedade civil, entre elas, as entidades privadas sem fins lucrativos (EPSFL), deve adotar como cerne de governança os mesmos princípios da administração pública, ficando legalmente sujeitas a eles. Essa condição exige, portanto, o cumprimento de todas as normas aplicáveis à administração pública, que podem ser alcançadas a partir dos critérios que identificam uma adequada governança, envolvendo: equidade (*fairness*); transparência (*disclosure*); cumprimento de normas (*compliance*) e responsabilidade (*accountability*) (PLATT NETTO et al. 2007; PINHO; SACRAMENTO, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2010a; SOARES; SCARPIN, 2013; RAUPP; PINHO, 2014; ZUCCOLOTTO, TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

A Figura 2 apresenta o curso das ações voltadas à eficiência e ao cumprimento dos princípios da administração pública, incluindo a composição do modelo de governança e o envolvimento de EPSFL.

**Figura 2** – Entendimento da gestão flexibilizada do Estado a partir da participação das EPSFL



Fonte: Elaborada pela autora

Essa visão plural de delegação de competências (FISCHER, 1996; DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014) revela o nível de identificação entre os agentes que tratam a coisa pública, muitas vezes, de forma minimizada, por meio da simplificação expressada pelo ato de prestar contas sem a devida observância dos princípios aplicáveis à administração pública

(legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), além dos requisitos legais oriundos da LRF, lei de licitações, entre outras.

Conforme Barbosa (2000), umas das principais demandas das entidades sem fins lucrativos é a simplificação de procedimentos para a execução de projetos e para a prestação de contas perante os órgãos governamentais, de modo a reduzir custos operacionais e a potencializar as relações entre o Estado e a sociedade civil, ou seja, permitir uma gestão menos burocrática. No entanto, essa visão simplificada a partir do ato de apenas prestar contas acaba induzindo os agentes e as entidades delegadas ao entendimento de que o “poder” que lhe é transferido (pela delegação) garante conveniência de ações (O’DONNEL, 1998), sendo essa uma leitura equivocada do que se concebe como agir em nome do Estado.

Esse cenário parece se refletir efetivamente no contexto nacional, marcado pela singularidade existente na interação entre Estado e terceiro setor tendo em vista os problemas que essas organizações enfrentam no nível de competências de gestão, fragmentação e falha de coordenação, escapando das normas de transparência e responsabilidade (LOPES, 2007). Ademais, as transformações ocorridas nas estruturas de governança também são apontadas na literatura como responsáveis pela origem de novos modos de controle e responsabilização sendo que essas alterações produzem diversos efeitos, nem sempre esperados, nos agentes institucionais envolvidos no processo (HALL; REED, 1998; EVANS; RICHMOND; SHIELDS, 2005; JOBOME, 2006; REZENDE, 2002; 2008b; MOSLEY; GALAKIEWICZ, 2015).

### **2.1.2 Governança pública**

Conforme Santos (1997), o desafio da reforma do Estado e seu ajuste à nova ordem econômica financeira e global provocou uma profusa literatura sobre o conceito de governança e governabilidade tendo como foco principal averiguar os fatores endógenos, exógenos e as diversas dimensões e dificuldades enfrentadas pelo governo com o tipo de regime político e os *trade-offs* entre eficiência econômica e política.

Além disso, essa ampliação fomentou no campo teórico e empírico discussões acerca da direção e do sentido dos impactos nas mudanças estruturais dos sistemas econômicos, tecnológicos e culturais sobre o papel do Estado, especialmente sobre os padrões de governança, principalmente com a introdução de novos modelos e parcerias entre os setores público e privado (REZENDE, 2008a).

Dessa forma, o termo governança passou a fazer parte do vocabulário da gestão pública diante do reconhecimento dos limites de atuação do Estado num contexto de pós-privatização e democratização política (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008), cabendo e ele reafirmar a sua relevância como ente de apoio ao mercado, responsável por mediar, estimular e promover intervenções e regulações (MATIAS-PEREIRA, 2010b).

A esse respeito, a definição clássica de Rodhes (1996) sobre governança afirma ser um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo tendo como principais aspectos a legitimidade do espaço público em constituição, a repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados, os processos de negociação entre os atores sociais e a descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

Conforme Matias-Pereira (2014b), o conceito de governança pública está apoiado nos estudos desenvolvidos no âmbito das ciências econômicas e políticas. O autor explica ainda que, sob a ótica econômica, a governança tem como foco o estudo das modalidades de coordenação dos sistemas de negócios, sendo as pesquisas mais relevantes na área apoiadas na teoria de custos de transação (WILLIAMSON, 1975, 1985, 1991) e na teoria institucional (MEYER; ROWAN, 1992). Sob a ótica da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política, cujo enfoque orienta-se para as formas de interação nas relações de poder entre o Estado, o governo e a sociedade, dedicando especial atenção aos processos de cooperação e aos mecanismos para estimular as relações entre os principais atores envolvidos nesse esforço, a saber: governo, setor privado e terceiro setor (MATIAS-PEREIRA, 2010b, 2014a).

No documento denominado *Governance and Development*, de 1992 (WORLD BANK, 1992), o Banco Mundial definiu governança (*governance*) como a maneira pela qual a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos de um país em direção ao desenvolvimento, implicando, ainda, na capacidade governativa de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções. Essa definição provocou uma reflexão, sobretudo nos diversos órgãos e entes governamentais, acerca da implantação de estruturas e mecanismos capazes de dar suporte aos atos da administração pública, principalmente aqueles ligados à transparência, à legitimidade e ao controle.

Posteriormente, o TCU (2014a), órgão de controle externo, baseado na definição do Banco Mundial (WORLD BANK, 2007), afirma que a governança pública, para ser efetiva, pressupõe a existência de um Estado de Direito, de uma sociedade civil participativa no que tange aos assuntos públicos, de uma burocracia imbuída de ética profissional, de políticas planejadas de forma previsível, aberta e transparente, e de um braço executivo que se

responsabilize por suas ações. Essa definição aponta para práticas denominadas de princípios da “boa governança”, que devem ser adotados pelos órgãos e entidades da administração pública, apresentados no Quadro 1, a seguir.

**Quadro 1 – Princípios da boa governança da administração pública**

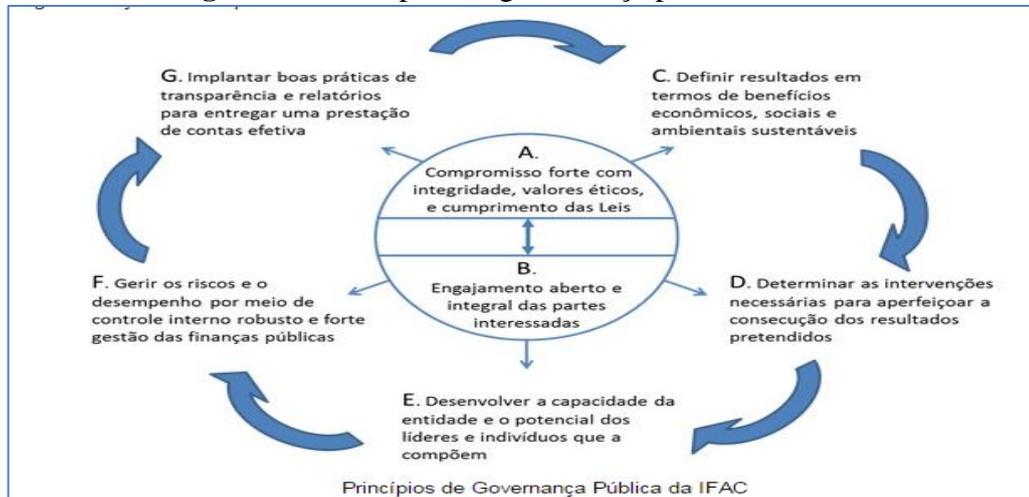
<b>Princípios</b>	<b>Definição</b>
a) Legitimidade	Princípio jurídico fundamental ao Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade.
b) Equidade:	Garantia das condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis – liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros –, políticos e sociais – saúde, educação, moradia, segurança.
c) Responsabilidade	Zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando a sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.
d) Eficiência	Busca pela melhor relação entre a qualidade do serviço e a qualidade do gasto.
e) Probidade	Obrigação dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos, ou seja, a obrigação que têm os servidores de demonstrar ser dignos de confiança.
f) Transparência	Possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.
g) <i>Accountability</i>	Obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.

Fonte: TCU (2014a)

A IFAC (Internation Federation of Accountants), em sua proposta de *framework* internacional, também define princípios para a “Boa Governança no Setor Público”, com o objetivo de promover o desenvolvimento de uma governança robusta em entidades do setor público, estabelecendo um *benchmark*, considerando que as entidades do setor público em todo o mundo não operam dentro de um *framework* comum nem possuem formas e tamanhos

organizacionais padronizados (IFAC, 2013). A Figura 3 ilustra como os vários princípios da boa governança no setor público relacionam-se entre si.

**Figura 3 – Princípios da governança pública da IFAC**



Fonte: IFAC (2013).

Além dos princípios de governança emitidos e seguidos pelos diversos órgãos, a administração pública brasileira orienta-se pelos Princípios Constitucionais dispostos nos artigos 37 e 70.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Desse modo, a governança pública permeia o Estado em seus diversos níveis de governo, aplicando-se nas organizações e na sociedade, quando há necessidade de articulação de pessoas e grupos com diversidade de interesses e expectativas, o que inclui as relações na esfera pública, os setores governamental, empresarial e terceiro setor (GUIMARÃES; FISCHER, 2008).

Segundo Diniz (1995), a preocupação em aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública, incluindo aspectos como o formato institucional do processo decisório, a articulação entre público-privado na formulação de políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder.

Nessa perspectiva, Santos (1997) contribui para essa discussão ao definir que o conceito de governança incorpora questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico, incluindo não apenas mecanismos tradicionais como também redes sociais informais, hierarquias e associações de diversos tipos. Ainda conforme a autora, a construção da capacidade governativa de forma democrática é caracterizada pelos mecanismos e formas que assumem instâncias da política na interação do Estado com a sociedade, identificados a partir do exame de vários aspectos, entre eles, a inclusão de grupos sociais afetados pelas políticas governamentais.

Esses arranjos de participação cooperativa promoveram um debate sobre a governança contemporânea no que se refere à qualidade da interação entre governo, sociedade civil e o setor privado (PRATS I CATALÁ, 2006), compreendendo não apenas a substância da gestão mas ainda a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes do processo (FISCHER, 1996).

A esse respeito, Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) afirmam que as relações existentes entre os diversos setores formam uma rede de governança que modifica substancialmente as relações de poder entre o Estado e a sociedade, tornando-as mais fluidas e mais voltadas para o setor privado e o terceiro setor. No entanto, enfatizam que essas relações requerem a concepção de estruturas e processos próprios, que se diferenciam de concepções tradicionais da gestão pública devido ao aumento da complexidade dos arranjos institucionais, uma vez que se multiplicam os atores e as formas de relação entre eles.

De fato, para que haja a viabilidade nas estratégias de cooperação entre o governo e as empresas privadas, como as organizações sem fins lucrativos, a governança dessas organizações deve apresentar similitudes, guiando-se por princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privados e público, como: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética (MATIAS-PEREIRA, 2014b). Por conseguinte, ao tratar do tema governança são aspectos importantes e intrínsecos os seguintes pressupostos estruturais: responsabilidades, transparência, legalidade e legitimidade dos atores envolvidos (GONÇALVES, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2010b; 2014b; PECI; PIERANTE; RODRIGUES, 2008).

Nessa direção, alguns estudos apontam que a introdução de mecanismos de governança externa, como o financiamento público, contribui positivamente para o aumento da eficiência das organizações sem fins lucrativos (JOBOME, 2006), sendo esse financiamento tratado em várias pesquisas como uma *proxy* de reputação dessas organizações

(CRUZ, 2010). No entanto, escândalos envolvendo o uso indevido de recursos por organizações sem fins lucrativos têm aumentado a demanda do público por mais supervisão regulatória e por responsabilização (EBRAHIM, 2003; DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014), e alguns estudos indicam que as irregularidades envolvendo essas organizações são relativas a problemas de governança, sendo suas causas principais a falta de supervisão e a instituição de mecanismos de responsabilização inadequados, bem como a falta de controle nos contratos firmados (GATES; HILL, 1995; BROOKS, 2000; EBRAHIM, 2003; GIBELMAN; GELMAN, 2001, 2004; DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014).

Por sua vez, essa falta de consolidação permite a ocorrência de problemas e efeitos perversos sobre a gestão dos recursos aportados nessas organizações e, diante do crescimento considerável das parcerias firmadas com o Estado, torna-se mais sensível e relevante um estudo envolvendo essa problemática.

### **2.1.3 Interação entre Estado – terceiro setor**

A discussão sobre as parcerias entre o setor público e as organizações sem fins lucrativos tornou-se um tema importante para os governos de todo o mundo e, ao longo das décadas, tem havido a preocupação por parte do Estado em envolver os chamados “parceiros voluntários e comunitários” para resolver problemas sociais complexos (HALL; REED, 1998; ADULIS; FISCHER, 1998; SALAMON et al., 1999; MAYHEW, 2012; REES; MULLINS; BOVAIRD, 2012; DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014).

Nesse sentido, a busca pela inovação na gestão pública reforçada pelo estímulo à eficiência em face de recursos escassos, e como parte do processo de contenção financeira, fez crescer o interesse dos governos pela externalização dos serviços públicos (HALL; REED, 1998; REES; MULLINS; BOVAIRD, 2012). Com isso, o setor sem fins lucrativos surgiu como uma alternativa “preferida” de parceria para preencher as lacunas deixadas pela retração do Estado nos programas sociais e também como modo de fornecer um mecanismo pelo qual os serviços possam ser entregues menos onerosos (HALL; REED, 1998).

A partir da introdução de novos mecanismos de governança, entre eles a criação de novas relações contratuais envolvendo os diversos setores, buscou-se cada vez mais ocupar espaço na agenda de discussões dos gestores públicos e das organizações privadas que visam atingir seus objetivos conjuntamente de modo a tornar essa relação mais coerente, eficiente e alinhada à entrega de uma gama de serviços públicos (REES; MULLINS; BOVAIRD, 2012).

No Brasil, as transformações institucionais ocorridas no seio do Estado contemporâneo consolidaram o terceiro setor enquanto espaço institucional nos processos de reformulações e de descentralização das políticas de governo. Nesse contexto, criou-se uma grande expectativa na introdução da sociedade civil como agente atuante na formulação e execução das políticas públicas (LOPEZ; BUENO, 2012).

Esse modelo adotado produziu não apenas um novo direcionamento na visão administrativa do Estado mas também o aumento da capacitação dos próprios atores em compreender o funcionamento das instituições políticas (FREY, 2004), conduzindo-os de forma mais eficiente, conferindo um papel cada vez mais relevante na definição de novos padrões de representação de interesses nas relações Estado, sociedade em geral e na formulação e implementação de políticas sociais (MARTINS, 1998).

Para Junqueira (2004), a incorporação das organizações do terceiro setor na gestão das políticas sociais introduziu uma nova dinâmica ao privilegiar o cidadão sob uma nova ótica: a de cliente dos serviços públicos, promovendo também a valorização intersetorial e o desenvolvimento democrático da sociedade. Associado a esse aspecto, Silveira e Silveira (2006) argumentam que muitos dos projetos governamentais, incluindo as relações com organizações sem fins lucrativos, foram implementados com o propósito de adequar os instrumentos de controle ao novo modelo de gestão pública adotado a partir da Constituição Federal de 1988, especialmente os ligados à transparência, ao controle social e ao exercício da cidadania. Todavia, o autor chama a atenção para o fato de não haver formalizações desses mecanismos em sistemas, programas, projetos, atividades e ações de *accountability*.

A esse respeito, Olak e Nascimento (2006) entendem que a ligação entre Estado, mercado e terceiro setor é indispensável devido à impossibilidade de que esses entes alcancem seus objetivos de forma isolada. No entanto, enfatizam que a gestão e a tomada de decisão devem ser independentes e autônomas.

Borges, Matias-Pereira e Borges (2013) também afirmam que as demandas existentes por políticas públicas sociais, principalmente aquelas voltadas para a educação, a saúde e o bem-estar social, torna a atuação do terceiro setor necessária e complementar à ação estatal que, por sua vez, deve alocar recursos nessas entidades para o cumprimento dos seus objetivos sociais conjuntamente.

Já Lopes et al. (2013) afirmam que as parcerias firmadas entre Estado e organizações da sociedade civil permitem uma série de ganhos institucionais, pois, por um lado, o Estado ganha em capilaridade de atuação com a execução de projetos por essas organizações, que são estratégicas para a implementação de políticas, programas ou ações governamentais e, por

outro lado, as organizações participam da esfera pública de forma não estatal, ganhando escala para amplificar o alcance de sua atuação de finalidade pública.

Tendo em vista o importante papel no desenvolvimento social na prestação de assistência humanitária, na proteção do meio ambiente e no fortalecimento da democracia e as evidências teóricas e empíricas existentes na literatura, entende-se como importante investigar o modo como as entidades são financiadas, o impacto do financiamento e a sua capacidade em contribuir para o bem-estar e os bens públicos (SALAMON; SOKOLOWSKI; LIST, 1999; KENDALL; KNAPP, 2000; BRINKERHOFF; BRINKERHOFF, 2002; MILANI FILHO, 2009; CRUZ, 2010). Nessa direção, um dos caminhos buscados pelo Estado para enfrentar esse desafio é o de incentivar, por meio de benefícios financeiros ou de isenções fiscais, a criação de novas organizações do terceiro setor, bem como possibilitar as já existentes, os recursos necessários para o cumprimento dos seus objetivos sociais.

Além disso, dados divulgados no Portal da Transparência indicam que, ao longo dos anos, as transferências governamentais para as entidades sem fins lucrativos vêm aumentando substancialmente, alcançando uma média de 2,25 % do valor global desses repasses, conforme Tabela 1.

**Tabela 1 – Transferência de recursos do Governo Federal em âmbito nacional**

<b>Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional</b>			
<b>ANO</b>	<b>Valor Global</b>	<b>ESFL</b>	<b>%</b>
2016*	60.948.337.756,40	1.362.255.553,26	2,24%
2015	339.744.080.701,61	8.265.850.139,85	2,43%
2014	332.672.681.739,68	10.539.464.686,46	3,17%
2013	300.885.547.120,27	9.582.561.317,49	3,18%
2012	299.878.708.104,98	7.187.439.254,42	2,40%
2011	271.460.729.042,01	5.401.112.708,56	1,99%
2010	232.587.288.530,76	5.390.872.610,35	2,32%
2009	209.364.793.984,53	3.844.950.930,95	1,84%
2008	203.766.062.325,61	3.452.959.149,01	1,69%
2007	165.034.755.952,71	3.338.964.540,86	2,02%
2006	144.827.545.210,56	2.885.399.226,56	1,99%
2005	120.460.267.670,41	2.483.893.844,79	2,06%
2004	105.818.249.263,80	1.923.784.323,61	1,82%
<b>Total</b>	<b>2.787.449.047.403,33</b>	<b>65.659.508.286,17</b>	<b>2,36%</b>

\* Dados coletados em Abril/2016.

Fonte: Portal da Transparência/CGU/GF

Apesar da representatividade demonstrada nos números, o governo ainda não tem elementos de controle suficientes para adequada gestão dessas transferências, haja vista os

casos noticiados na imprensa e a criação de Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs)<sup>1</sup> para verificar irregularidades na gestão de entidades não governamentais.

Muitas vezes, os resultados da atuação das entidades do terceiro setor não correspondem aos seus objetivos e propósitos institucionais, seja pelo desvirtuamento desses propósitos, em virtude da apropriação indevida (por parte dos gestores) do patrimônio e dos recursos que administram, seja por excessos burocráticos a ser cumpridos, seja por falta de formalismo e de despreparo do corpo técnico das organizações. Fazendo uma analogia, considerando que essas entidades podem ser um braço delegado do Estado na busca por seus objetivos (ver Figura 2), elas incorrem nas mesmas “falhas sequenciais” apontadas por Rezende (2002) em relação às reformas burocráticas nacionais.

É a partir desse contexto que surgem questões relacionadas à eficiência e à eficácia dos processos de gestão dessas entidades, não se percebendo, porém, inquietações que envolvam o processo de financiamento, se este atende ou interfere na forma de atuar e nos resultados que alcançam ou pretendem alcançar. Esse processo, entendido neste estudo como um conjunto de etapas que envolvem análise, alocação e controle social dos recursos aportados, pode assumir características próprias e, presume-se, pode colaborar com o sucesso ou o fracasso dos objetivos traçados pelas entidades. Por essa razão, interessa aos financiadores saber se os recursos são bem ou mal aplicados e, em última instância, alcançam esses objetivos. Parte-se, então, da Teoria dos Efeitos Perversos para tentar explicar de que modo as organizações desvirtuam-se dos pactos firmados e que variáveis podem estar colaborando para a ocorrência dos impedimentos.

## 2.2 TEORIA DOS EFEITOS PERVERSOS

Em artigo pioneiro denominado *The Unanticipated Consequences of Purposive Action*, Merton (1936) reconhece que o problema dos efeitos não antecipados da ação intencional é um assunto de longa data no pensamento social, sendo tratado numa diversidade de contextos – teologia, historiografia, tecnologia, entre outros – e variedade de termos. Porém, conforme o autor, a associação com questões éticas e transcendentais impede um tratamento científico sistemático em sua consideração.

---

<sup>1</sup> Por exemplo, CPI “das ONGs” de 2002 e 2007 a 2010, CPMI das ambulâncias no período de 2006 a 2007, constataram, entre outras irregularidades, a incapacidade dos órgãos convenientes de exercerem a contento suas obrigações de controle das contratações que realizam.

Os estudos de Merton (1936) avançaram na direção de superar as explicações pré-científicas em relação ao problema dos efeitos não antecipados da ação social intencional para justificar a persistência de certos elementos da vida social ou de problemas da ordem social. Ele afirma que toda ação social produz consequências contraditórias, dado o fato de que, para cada efeito desejado de uma ação, existe uma série de efeitos não previstos que se contrapõem aos efeitos buscados pelos indivíduos ao agir.

O autor conceitua a causalidade funcional como o conjunto de fatores que aporta estabilidade e ordem ao sistema social, que estão presentes nos elementos culturais e nas práticas sociais dos indivíduos. Porém, mesmo reconhecendo a importância dos sentimentos e costumes, esses valores não são iguais para todos os membros do grupo, causando desequilíbrios nas estruturas sociais.

Essa funcionalidade está inserida num campo sistêmico e comporta as discussões das liberdades individuais, sendo estas divididas pelo autor em duas funções:

**I) funções manifestas:** são consequências objetivas que contribuem para o ajuste e a adaptação do sistema, sendo pretendidas e reconhecidas pelos participantes no sistema;

**II) funções latentes:** são aquelas que não são nem pretendidas nem reconhecidas pelos participantes no sistema, ocultando interesses que não são manifestos com clareza.

Segundo Higgins (2011), as explicações dadas pelo funcionalismo de Merton (1936) não são suficientes para preencher o vazio científico sobre o tipo de causalidade adequado para explicar os efeitos de composição da ação social intencional. No entanto, cabe à sociologia explicitar os incentivos coletivos (valores sociais) e os mecanismos de controle social (normas sociais) que limitam o oportunismo generalizado. Ademais, o autor ressalta que o campo dos efeitos não intencionais da ação humana é um problema crucial a ser tratado pela pesquisa empírica e pela teoria social, sendo esse campo distinto daquele da intencionalidade da ação, cuja preocupação está reservada à teoria moral e às ciências naturais.

No estudo realizado por Boudon (1979), em sua obra *Effects Pervers et Ordre Social*, são definidos como efeitos perversos ou de composição as ações individuais ou coletivas que resultam da justaposição de comportamentos individuais sem que elas estejam entre os objetivos visados pelos agentes. Pela definição do autor, esses efeitos não são previstos ou gerenciados pelos atores sociais envolvidos e, embora sejam chamados de perversos, podem não ser necessariamente indesejáveis, podendo ser positivos, negativos ou, ao mesmo tempo, positivos e negativos para alguns ou para todos. Para o autor, os fenômenos gerados pelos

efeitos perversos são onipresentes na vida social e representam uma das causas fundamentais dos desequilíbrios sociais e da mudança social.

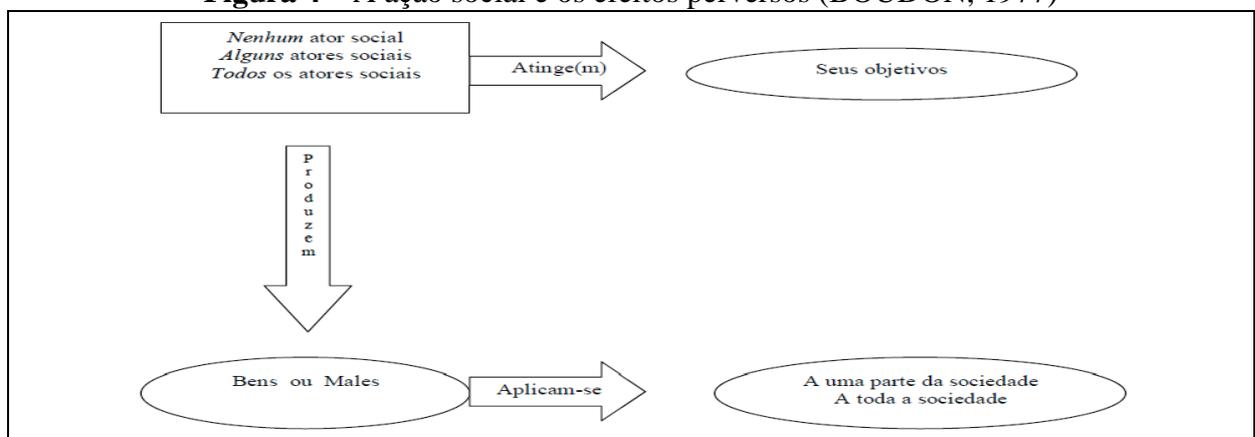
Nesse sentido, Boudon (1979) exemplifica o assunto com um caso típico da atividade econômica:

Em período de inflação, eu tenho interesse em comprar hoje um produto que somente utilizarei no próximo mês dado que estou quase seguro que subirá de preço. Agindo assim, eu contribuo à perpetuação da inflação. Naturalmente meu comportamento só possui uma influência infinitesimal nesse nível, mas a lógica da situação faz com que muitas pessoas se comportem como eu mesmo o faço. A adição destas influências individuais infinitesimais engendra, pois um efeito social (BOUDON, 1979, p. 7).

A tese do autor é a de que a onipresença dos efeitos perversos na vida social desafia os modelos habituais com que a teoria sociológica contemporânea aspira explicar a ação social e seus efeitos, não sendo possível prever ou controlar tais fenômenos decorrentes da ação individual ou coletiva. Desse modo, o aparecimento de comportamentos “desviantes” deve levar em conta dois tipos de ações, a saber: as que não supõem consulta nem aprovação de outros atores sociais e se enquadram no modelo de *estado de natureza*, que são as liberdades individuais e os direitos de propriedade; e, o modelo de *estado de contrato*, que supõe acordos entre atores, excluída a esfera privada, cujas ações se enquadram em *roles* sociais preestabelecidos e regidos por sistemas de obrigações (normas e sanções) (BOUDON, 1979).

A esse respeito, Higgins (2011), ao tratar dos estudos feitos por Boudon (1979), resume o entendimento de que a ênfase é dada aos efeitos da ação, individual ou coletiva, entendida como causas e não como simples efeito das forças sociais, conforme Figura 4.

**Figura 4 – A ação social e os efeitos perversos (BOUDON, 1977)**



Fonte: Higgins (2011) adaptado de Boudon (1977).

Considerando os efeitos não intencionais e seus impactos na vida social e no desenvolvimento das políticas públicas a ser implementadas pelos governos, Hirschman (1988) definiu como “Tese da Perversidade” os efeitos não intencionais provenientes das ações do Estado provedor, definindo que: “A tentativa de empurrar a sociedade em determinada direção fará com que ela, sim, se mova, mas na direção contrária onde toda ação de mudança desencadearia uma série de consequências não intencionais no exato oposto do objetivo proclamado e perseguido” (HIRSCHMAN, 1988, p. 9).

Com isso, os assim denominados efeitos perversos da gestão social são caracterizados pelo efeito contrário sobre qualquer reação do Estado em intervir nas políticas sociais. Por sua vez, essas ações nem sempre geram os resultados esperados, mas, contrários. Nesse sentido, qualquer ação intencional visando à melhora de um aspecto da ordem econômica, social ou política, provocaria uma exacerbação da situação que se deseja remediar.

No âmbito político, a ocorrência de efeitos perversos pode ser verificada nos processos de desenvolvimento e expansão enfrentados pelas democracias contemporâneas ao tentar promover políticas voltadas à elevação do desempenho e à eficiência do Estado, num contexto marcado por elevada complexidade e demandas crescentes por representação e participação (REZENDE, 2008b).

A partir das definições apresentadas, buscou-se relacionar os aspectos existentes na literatura dos elementos que se consubstanciam como os efeitos perversos originados principalmente dos modelos adotados pelos sistemas de governos, bem como provenientes das relações contratuais que envolvem os governos e os diversos atores institucionais.

### **2.2.1 Estudos relacionados aos efeitos perversos**

Light (1997), ao analisar os ciclos de reformas administrativas ocorridas nos Estados Unidos da América – EUA, aponta que a razão central das falhas ocorridas nessas reformas reside nos efeitos não intencionais produzidos por elas. Esses efeitos seriam provocados, prioritariamente, pela introdução de “novas” filosofias, juntamente com “velhas”, criando assim contradições. Dessa forma, é produzido um ciclo permanente e conflituoso de reformas (falhas sequenciais). Nesse sentido, o autor delimita que é possível que uma política ou iniciativa de reforma anterior contribua negativamente para uma reforma atual, dado um problema de contradição entre princípios, o que sugere haver uma necessidade contínua de reformas administrativas.

Para Evans, Richmond e Shields (2005), os governos de democracias anglo-americanas, ao longo dos anos 1980 e 1990, transformaram as suas estruturas de governança, de instituições e processos, dando origem a novos modos de controle e responsabilização. Conforme os autores, essas mudanças atingiram as organizações sem fins lucrativos e suas relações com o Estado, alterando suas lógicas de atuação antes baseadas em uma estreita integração e confianças mútuas para um novo modo de gestão, focado na concorrência, em contratos de duração limitada e controles legais, caracterizados pelos autores como *paradoxo da descentralização centralizada*.

Por essa razão, argumentam que alguns efeitos negativos são resultados das consequências não intencionais da nova estrutura de governança impostas às organizações sem fins lucrativos com base, por exemplo, no uso de financiamentos contratuais como um novo sistema de *accountability*, comprometendo a autonomia e a capacidade de atuação dessas organizações.

Para Hall e Reed (1998), os efeitos perversos surgem devido a uma série de limitações inerentes ao processo de “descarga” de programas sociais dos governos para o setor sem fins lucrativos. Segundo os autores, essas organizações são extremamente diversificadas e operam com valores, procedimentos e variações geográficas que diferem das agências governamentais. Por conseguinte, surgem deficiências. Entre elas, as mais apontadas são: (a) a incapacidade de gerar recursos de forma consistente ou escala suficiente; (b) tendência à concentração em grupos específicos da população, ocasionando falhas na cobertura ou duplicação de serviços; (c) influência dos agentes financiadores; e (d) associação histórica com falta de profissionalismo em lidar com problemas humanos de bem-estar social.

Nessa direção, Rees, Mullins e Bovaird (2012) também afirmam que apesar de uma década de tentativas de avaliar os resultados dessa parceria, as evidências quanto à eficácia ainda são tênues. Conforme os autores, desigualdade de poder, falta de confiança, capacidade limitada de colaboração e falta de legitimidade podem dar a essas parcerias um lado “obscuro”.

Outros estudos existentes na literatura internacional apontam diversos problemas inerentes à desconcentração de serviços de governo para o terceiro setor (BROOKS, 2000), tais como: a falta de controle nos contratos entre Estado e organizações sem fins lucrativos (GATES; HILL, 1995); incentivos perversos por parte dos gestores das organizações sem fins lucrativos (BERNSTEIN, 1991); aumento da dependência de recursos (SMITH; LIPSKY, 1993, KORNAY, 1986; MILANI FILHO, 2009; REES; MULLINS; BOVAIRD, 2012); e aumento da burocratização do setor sem fins lucrativos (ANHEIER et al., 1997).

Nesse sentido, Mosley e Galakiewicz (2015) afirmam que apesar de desempenharem um importante papel na sociedade e serem comumente vistas como um método preferido para resolver problemas sociais complexos, pouco se sabe sobre como essas organizações respondem às mudanças políticas e sobre os papéis que adotam no relacionamento com o governo.

Na perspectiva histórica brasileira, Rezende (2008, p. 609) afirma que as tentativas de produzir reformas na administração pública têm sido acompanhadas de um conjunto altamente diversificado de efeitos perversos ou não intencionais (BOUDON, 1977; HIRSCHMAN, 1988, 1982) que, por efeitos agregados de composição, atuam diretamente nos mecanismos (social, econômico e político-institucional) que operam no sentido de evitar a redução do padrão de gastos e o conseqüente aumento da carga tributária sobre os cidadãos, sendo esses efeitos decorrentes principalmente da ação política institucionalizada que articula o Estado e a sociedade para a distribuição de poder e controle (entre eles, a política) via ação coletiva, causando a expansão do Estado (REZENDE, 2008b).

Outro aspecto apontado por Dagnino (2004) é o de que a conjuntura social favorável e a visibilidade dos movimentos sociais contribuíram para uma visão simplificada do que seria o processo e as dimensões envolvendo a relação Estado e sociedade civil. Segundo a autora, o alargamento da democracia – expresso pela criação de espaços públicos e pela crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas em confronto com o encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil – estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências.

A esse respeito, um estudo elaborado por Milani Filho (2009) aponta que um efeito social indesejado, ao incentivar que as organizações contribuam para o atendimento das demandas sociais, é o de que o Estado possa tornar-se o maior fornecedor de recursos para algumas delas, criando uma situação de dependência econômica.

Neste estudo, o tema é relacionado aos problemas decorrentes da gestão do financiamento das entidades do terceiro setor, por meio de contratos e convênios públicos, medidos por meio de ações caracterizadoras de mau uso na aplicação dos recursos, falta de prestação de contas, desvio da finalidade, quebra de cláusulas acordadas, entre outros fatores.

Nessa linha de pesquisa, o estudo de Dalto, Nossa e Martinez (2014) agrupa as tipologias das irregularidades por infrações legais resultantes das parcerias firmadas entre o Estado e as entidades sem fins lucrativos que se consubstanciam como efeitos perversos advindos das relações contratuais existentes entre essas organizações e o Estado. Ademais, a

partir de instrumentos legais e supralegais, os autores enumeraram uma série de problemas relacionados com as prestações de contas efetuadas entre as universidades federais e as fundações de apoio. Entre os problemas elencados, destacam-se os apresentados no Quadro 2, a seguir.

**Quadro 2 – Classificação de irregularidades por infrações legais**

N	Infração legal	Principais Irregularidades
I.	IN Nº 01/1997- STN	Não transferência de equipamentos adquiridos; cobrança de taxa administrativa; não apresentação e/ou insubsistências nas relações dos serviços prestados, termo de compromisso do convenente, termo de compromisso do contratado; falta da cópia do termo de convênio.
II.	IN Nº 01/1997 – STN Portaria Interministerial 27/2008 – MPM	Não apresentação e/ou insubsistência no relatório de cumprimento do objeto.
III.	Legislação trabalhista	Desobediência à legislação trabalhista e/ou pagamento de verbas trabalhistas com utilização de recursos do convênio.
IV.	Lei 8.666/1993	Falhas ou inobservâncias das Normas de Licitações Públicas.
V.	Lei 8.958/1994	Apresentação da prestação de contas incompletas ou insubsistentes; desobediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade; desvio de finalidade/contratação da convenente para execução de tarefa competente à administração pública; desvio de finalidade/utilização de servidores em atividades do projeto com compatibilidade de carga horária; desvio de finalidade/não realizou o projeto; desvio de finalidade/pagamento de despesas não realizadas e ou não vinculadas ao projeto do convênio.
VI.	IN Nº 01/1997 – STN e Portaria Interministerial 127/2008 – MPM	Não apresentação e/ou insubsistência na execução físico-financeira, no demonstrativo de receitas e despesas, nos recursos de contrapartida, nas aplicações financeiras e nos extratos bancários; não apresentação e/ou insubsistência do demonstrativo na relação de pagamentos, nos bens adquiridos e/ou produzidos; não apresentação e/ou insubsistência na comprovação de recolhimentos de impostos federais e de despachos.
VII.	Jurisprudência do TCU/irregularidades diversas	Falhas formais do convenente na realização do contrato; falta de clareza nos papéis dos partícipes; recebimento e/ou repasse integral do contrato; inobservância de boa ordem e/ou inexistência de abertura de conta bancária específica para a movimentação financeira dos recursos dos projetos ( <i>disclosure</i> ); apresentação de despesas que não correspondem à sua realização e/ou falta de transparência nas informações dos gastos; falta de prestação de contas; ocorrência de débitos em conta bancária sem contrapartida de realização dos gastos; ausência de controle de prestação de contas pelos convenentes ( <i>accountability</i> ) e/ou ausência

		de controle na execução e/ou fiscalização do convênio; Apropriação dos rendimentos do projeto, vedação também pela IN N° 01/97 do STN; duplicidade de convênio com mesmo objeto.
--	--	--

Fonte: Adaptado de Dalto; Nossa; Martinez (2014).

Os autores apontam que as irregularidades encontradas são recorrentes e relacionam-se à ausência de utilização dos instrumentos de controle da administração pública e à falta de responsabilização dos agentes públicos. Tais problemas já haviam sido observados anteriormente, como no estudo realizado por Sano e Abrúcio (2008), ao apontarem que os instrumentos de *accountability* eram pouco utilizados pelas instituições de controle, como o Tribunal de Contas do Estado (TCE), o Parlamento e as Comissões de Controle, não sendo efetivos na responsabilização dos atores envolvidos em desvio de finalidade nas execuções dos contratos. Outra fragilidade evidenciada refere-se à precariedade do acesso às informações gerenciais e financeiras dos recursos envolvidos junto às organizações do terceiro setor, demonstrando pouca ou nenhuma transparência na divulgação dessas informações.

Somadas às fragilidades dos órgãos de controle, pesquisas como a de Barbosa (2000) apontam que a ausência de responsabilização de dirigentes de entidades, bem como desvios na aplicação de fundos públicos e a prevalência de aspectos meramente formais nas avaliações das prestações de contas dos convênios são caracterizações dos desvirtuamentos das funções das entidades sem fins lucrativos.

Guimarães e Fischer (2008), por sua vez, observando os aspectos de *accountability*, também apontam a falta de responsabilização na prestação de contas como fator contribuinte para os desvios de finalidade. Com isso, pode-se provocar o aumento do número de irregularidades na aplicação dos recursos estatais para algumas dessas organizações.

Essas considerações, associadas às constatações do descumprimento de normas (falta de *compliance*) como as destacadas no Quadro 2, conduzem à necessidade de se aprofundar pesquisas que envolvam o processo de parceria firmada entre as organizações públicas e outros atores sociais, no sentido de identificar se existem variáveis que contribuem para esses descumprimentos, sejam elas endógenas, sejam exógenas à gestão das entidades, como a proposta do presente estudo.

### 2.3 TERCEIRO SETOR: MARCO LEGAL E EVOLUÇÃO DAS PESQUISAS

A discussão sobre o terceiro setor vem crescendo em abrangência e importância em todo o mundo (FISCHER; FALCONER, 1998; SALAMON, 1998; YOUNG, 2000; BRINKERHOFF; BRINKERHOFF, 2002; FERNANDES, 2002; SALAMON et al., 2003; SANTOS, 2005; JOBOME, 2006; SLOAN; GRIZZLE, 2014) e diversas iniciativas, entre o governo e as organizações da sociedade civil estão sendo postas em prática com o objetivo de fortalecer essas relações de parcerias, entre elas, a implantação de inovações legislativas que garantam o cumprimento da lei (*compliance*), limitem condutas desviantes, efetivem mais responsabilização (*accountability*) aos agentes envolvidos, bem como promovam o aumento da eficiência pública na prestação dos serviços de interesse comum (PAES, 2013).

Dado o papel das organizações da sociedade civil na democracia participativa e da necessidade de estabelecimento de regras jurídicas específicas para as relações de parceria com a administração pública Federal, o aperfeiçoamento das regras existentes e dos mecanismos institucionais de gestão tornou-se uma necessidade primordial para a eficiência da implantação de projetos e transparência na aplicação dos recursos públicos (LOPES et al., 2013).

Com o intuito de apontar direções e criar consensos e prioridades para a ação estatal, foi criado pelo Decreto nº 7.568, de 16/09/2011, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), sob a coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República, instituído com o objetivo de aperfeiçoar o ambiente regulatório das entidades que integram o terceiro setor. Entre as finalidades previstas para esse grupo estão: “Avaliar, rever, e propor aperfeiçoamento na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres (LOPES et al., 2013, p. 1)”.

Além disso, iniciativas envolvendo o Congresso Nacional e o Poder Executivo em conjunto com a sociedade civil e o GTI consubstanciaram-se na criação da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, denominada “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil” (Mrosc). Prevista inicialmente para entrar em vigor no dia 26 de julho de 2015, teve sua vigência alterada pela Lei nº 13.204/2015 que a prorrogou para janeiro de 2016 (entre outras alterações), sendo que, para os municípios, somente passará a vigorar em 1º de janeiro de 2017.

Entre as inovações introduzidas no novo arcabouço jurídico estão o “Termo de Colaboração” e o “Termo de Fomento”, dois novos modelos de parceria entre Estado e as

entidades sem fins lucrativos. Desse modo, os convênios serão substituídos, passando a ser usados apenas em parcerias celebradas entre duas ou mais entidades públicas.

Conforme Paes (2013, p. 244-245), os Termos de Fomento e Colaboração constituem-se no estabelecimento de um regime jurídico próprio para instrumentalizar as parcerias com as entidades associativas e fundacionais e o Poder Público que envolvam recursos oriundos do orçamento fiscal ou da Seguridade Social da União (abrangendo, inclusive, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público e Tribunal de Contas) ou qualquer ente federado independentemente de essas entidades não governamentais portarem qualquer título, qualificação ou certificação. Cabe destacar que os partidos políticos e suas fundações, federações e confederações sindicais, associação de classe ou de representação de categoria profissionais, entidades de benefício mútuo, que atendam exclusivamente a interesses restritos de seus associados, serviços sociais autônomos, organizações sociais, sociedades simples, empresárias e as empresas individuais de responsabilidade limitada não poderão celebrar termos de fomento e colaboração.

No que tange às transferências voluntárias da União para as organizações sem fins lucrativos, várias iniciativas da administração pública estão sendo implantadas e aprimoradas com o objetivo de possibilitar a prevenção e a detecção de irregularidades e fraudes, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública e a robustez da governança. Entretanto, apesar desses aprimoramentos, no plano prático, observa-se a ocorrência de desvios e irregularidades graves na execução dos convênios e falhas nos controles tendo em vista os apontamentos existentes na literatura e nos relatos dos órgãos fiscalizatórios.

### **2.3.1 Arcabouço legal e prestação de contas dos convênios**

Um novo modelo de execução do gasto público tem sido implantado com o objetivo de formalizar o planejamento e a execução das políticas públicas entre estados, municípios e, mais recentemente, com as organizações sem fins lucrativos (BENÍCIO; RODOPOULOS; BARDELLA, 2015). Por conseguinte, as relações entre o governo e essas organizações vêm sendo travadas em uma variedade de arranjos e incentivos indiretos (imunidades e isenções) e diretos com base em transferências voluntárias de recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade da União. Essas ações são realizadas, até o presente momento, por meio de convênios, contratos de repasse e termos de cooperação cujo objetivo principal é a execução de programas, projetos e atividades de interesses recíprocos (CGU, 2013).

Atualmente, as regras concernentes às transferências realizadas a partir de 30/05/2008, encontram-se estabelecidas no Decreto nº 6.170/2007, alterado pelos Decretos Nº 7.568/2011 e 7.641/2011, e na Portaria Interministerial nº 507/2011 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e na Lei nº 13.019/2014 alterada pela Lei nº 13.204/2015. Outros dispositivos também são aplicáveis aos convênios celebrados com as organizações sem fins lucrativos conforme demonstra o Quadro 3, a seguir.

**Quadro 3 – Arcabouço Legal das relações entre Estado e OSFL**

<b>TIPO</b>	<b>DISPOSITIVO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>LEIS</b>	Lei 13.080/2015	Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências.
	Lei No. 13.019/ 2014 (alterada pela Lei nº 13.204/2015).	Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.
	Lei nº 11.578/2007	Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos estados, Distrito Federal e municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008.
	Lei nº 10.520/2002	Institui, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
	Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal)	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências
	Lei nº 9.790/99	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
	Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e contratos)	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências.
<b>DEC RET OS</b>	Nº 8.407/2015	Dispõe sobre a realização, no exercício de 2015, de despesas inscritas em restos a pagar não processados e dá outras providências.

	Nº 7.641/2011	Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse; altera o Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011; e estabelece prazos para implantação de funcionalidades no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.
	Nº 7.592/2011	Determina a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos até a publicação do Decreto no 7.568, de 16 de setembro de 2011, e dá outras providências.
	Nº 6.170/2007	Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.
	Nº 5.504/2005	Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.
	Nº 3.100/1999	Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
	Nº 1.819/1996	Disciplina as transferências de recursos da União por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais federais e dá outras providências.
	Nº 93.872/1986	Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.
<b>PORTARIAS INTERMINISTERIAIS</b>	Nº 38/2016	Dispõe sobre procedimentos e prazos para apresentação e registro das emendas individuais, com indicação de impedimento de ordem técnica de que trata o art. 65 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 – LDO/2016, no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.
	Nº 39/2016	Dispõe sobre procedimentos e cronograma para operacionalização das emendas individuais ao orçamento no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, com vista ao atendimento do prazo previsto no inciso I do § 14 do art. 166 da Constituição Federal e no inciso I do art. 65 da Lei nº 13.242, de 2015.
	Nº 355/2013	Dispõe sobre a estrutura da Comissão Gestora e seus representantes.
	Nº 311/2015	Dispõe sobre procedimentos e cronograma para operacionalização das emendas individuais ao orçamento no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, com vista ao atendimento do prazo previsto no

		inciso I do art. 59 da Lei nº 13.080, de 2015.
	Nº 307/2015	Designa representantes, titulares e suplentes para compor a Comissão Gestora do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV).
	Portaria Conjunta nº 8 e 7/2012	Aprova a minuta-padrão de Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito.
	Nº 169/2012	Dispõe sobre a celebração dos convênios, contratos de repasse ou outros instrumentos congêneres, envolvendo a instalação de sistemas coletivos de abastecimento de água e pequenas barragens, no âmbito do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da água – "ÁGUA PARA TODOS", instituído pelo Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011.
	Nº 507/2011	Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências.
	Nº 24/2008	Disciplina os procedimentos operacionais para o atendimento ao disposto no art. 17 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e dá outras providências.
	SLTI Nº 16/2012	Estabelece procedimentos para adesão ao acesso e à utilização do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, pelos órgãos e entidades da administração pública, não integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dos serviços sociais autônomos e entidades privadas sem fins lucrativos que atendam ao disposto nesta Portaria.
<b>INSTRUÇÕES NORMATIVAS</b>	SLTI Nº 8/2015	Estabelece os critérios de concessão de acesso ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) e revoga a Instrução Normativa nº 11, de 28 de novembro de 2012.
	TCU Nº 71/2012	Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial.
	IN Nº 6/2012	Estabelece os critérios de utilização da Ordem Bancária de Transferências Voluntárias – OBTV do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.
	STN Nº 2/2012	Disciplina a coleta e o fornecimento de informações acerca de requisitos fiscais dos Estados, do Distrito Federal e de Municípios para a realização de transferências voluntárias, institui o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, e dá outras providências.

<b>JURISPRUDÊNC IA</b>	Orientações normativas da Advocacia Geral da União (AGU)	Assessoramento jurídico aos dirigentes do governo federal com o objetivo de garantir a execução de políticas públicas.
----------------------------	---	--

Fonte: Portal de Convênios/SICONV/MPOG

Esses normativos legais visam dar suporte aos diversos aspectos que envolvem o processo de transferências de recursos da União para as organizações sem fins lucrativos e que buscam introduzir transparência e controle aos recursos aportados. Conforme Di Pietro (2015), o controle da administração pública é definido como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

De acordo com o Decreto-Lei nº 200/1967, em seu art. 13, o controle das atividades da Administração Federal deverá ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo: (a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; (b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; e (c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Observa-se, portanto, que em decorrência dos princípios constitucionais que enquadram todos os órgãos e entes que exercem funções da administração pública, ficam a eles sujeitos, além do controle interno exercido no âmbito da sua própria estrutura administrativa; o controle externo do Legislativo (com auxílio do Tribunal de Contas), do Judiciário, do Ministério Público; e o controle exercido pela sociedade (FURIATI, 2015).

A Constituição também prevê que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, bem como pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Nesse caso, a CGU<sup>2</sup> é o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, e entre suas atribuições está (CF/88, Art. 74) (BRASIL, 1988):

- I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

De acordo com a IN CGU nº 01/2001, as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas sujeitam-se à atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal mediante os seguintes processos:

**I) tomada de contas:** a tomada de contas é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal a fim de obter o respectivo ressarcimento, tendo como dinâmica do processo a apuração dos fatos, quantificação do dano e identificação dos responsáveis (IN TCU 71/2012, art. 2º).

**II) prestação de contas:** a prestação de contas consiste no fato de que alguém, pessoa física ou jurídica, justifique o adequado uso de determinada quantia ou mesmo de determinado objeto, instrumento ou ato, não se restringindo apenas a valores financeiros (IN TCU 71/2012, art. 2º). O dever de prestar contas está consignado na Constituição Federal de 1988, no art. 70, cabendo ao Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, e aos sistemas de controle interno proceder às fiscalizações necessárias para avaliar a regularidade, bem como os benefícios e resultados da aplicação dos recursos públicos.

Conforme o referido normativo, os órgãos de controle interno também devem criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União, principalmente para as ações descentralizadas realizadas entre diferentes unidades da federação e dos municípios, disponibilizando informações sobre as atividades desenvolvidas, particularmente no que se refere à avaliação da execução dos programas e à avaliação da gestão.

Desse modo, todos os atos e procedimentos relativos à formalização, à execução, ao acompanhamento e à prestação de contas dos convênios deverão ser realizados por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos e Repasse (SICONV), também conhecido como

---

<sup>2</sup> Em maio de 2016, a CGU foi incorporada ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

Portal dos Convênios, tratando-se do principal sistema para gestão e acompanhamento de transferências voluntárias no âmbito da União a outros entes públicos (estados, Distrito Federal e municípios) e a entidades privadas sem fins lucrativos.

A obrigatoriedade de utilização desse sistema pelos concedentes (órgão/entidade da administração pública federal responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio) e convenientes (órgão/entidade da administração pública, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o/a qual a administração federal pactua a celebração de convênio) advém também das Leis de Diretrizes Orçamentárias. Apesar desse arcabouço normativo e de iniciativas da gestão pública em implantar mecanismos mais sofisticados para o monitoramento das ações envolvendo as transferências de recursos públicos, verifica-se ainda existirem inúmeras fragilidades envolvendo as relações de convênio entre o poder público e as organizações sem fins lucrativos, haja vista os diversos problemas relatados na literatura acerca da temática, bem como os resultados alcançados nos procedimentos fiscalizatórios realizados pelos órgãos responsáveis pela implementação e monitorização da eficácia dos controles institucionais.

### **2.3.2 Problemas legais relacionados aos impedimentos e ao acesso às concessões e transferências**

A administração pública federal tem procurado priorizar o controle de resultados na execução das parcerias com as Organizações da Sociedade Civil (OSC). Contudo, como demonstrado, o modelo de gestão adotado por muitas das entidades não permite alcançar o mesmo nível de eficiência desejado, condição validada pela CGU, com base no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas – CEPIM. Esse cadastro consiste num banco de informações formulado a partir de dados inseridos no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, cujo objetivo é consolidar e divulgar a relação das entidades privadas sem fins lucrativos que estão impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a administração pública federal, bem como de receber transferências de recursos.

No Decreto nº 6.170/2007, art. 2º, foram estabelecidas as condições que vedam a celebração de convênios e contratos de repasses com instituições sem fins lucrativos que sintetizam: (a) omissão no dever de prestar contas; (b) descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; (c) desvio de finalidade na

aplicação dos recursos transferidos; (d) ocorrência de dano ao Erário; e/ou, (e) prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria.

Também são consideradas condições de impedimento e sujeição à inclusão da entidade no referido cadastro, os seguintes motivos:

**I) Inscrição por decisão do TCU:** de acordo com o Inciso II do art. 71 da CF/88, compete aos Tribunais de Contas julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa à perda, ao extravio ou a outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário público; e,

**II) Instauração de Tomada de Contas Especial (TCE):** nos termos da IN CGU nº 01/2001, o processo de tomada de contas é formalizado pelo titular da unidade gestora da administração geral, com suporte nas informações prestadas pelo setor de contabilidade analítica, com o objetivo de evidenciar os resultados alcançados, mediante o confronto do programa de trabalho, com as informações e os comprovantes da execução física dos projetos e das atividades efetivamente desenvolvidas. É importante ressaltar que a TCE somente deverá ser instaurada em processos cujo valor do dano ao erário atualizado monetariamente alcance a quantia de R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais), conforme inciso I do art. 6º e inciso III do art. 7º da IN/TCU nº 71/2012.

Ademais, os problemas decorrentes da má gestão e das falhas de controle existentes nos contratos da administração pública com as organizações sem fins lucrativos são descritos e tratados na literatura de forma recorrente (DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014; SANO; ABRÚCIO, 2008) sendo eles materializações dos efeitos perversos existentes nas relações de parceria envolvendo a administração pública e o setor sem fins lucrativos.

Outros tipos de falhas e irregularidades estão sendo apontadas e descritas pelas fiscalizações realizadas pelo TCU (2014b) e que abrangem, sobretudo, os controles aplicados aos convênios. Em auditoria de conformidade realizada no ano 2012, consubstanciada no acórdão nº 2.550/2013 – Plenário, os achados evidenciaram a ausência de uma série de controles internos que, entre outros problemas, apontaram para a necessidade de aprimoramento do SICONV.

O relatório final do trabalho apresentou 14 (quatorze) achados de auditoria, entre os quais, 11 (onze) destacaram as tipologias de irregularidades existentes nos convênios e contratos de repasse envolvendo as organizações sem fins lucrativos, as quais serão descritas no Quadro 4, a seguir.

**Quadro 4 – Tipologias de irregularidades mapeadas pelo TCU**

N	Tipologias das irregularidades	Principais evidências	Dispositivo Legal
1.	Falhas no cadastramento das entidades privadas sem fins lucrativos	Celebração de convênios/contratos de repasse com entidades antes de atingirem os três anos de existência no CNPJ/RFB; não comprovação de desenvolvimento de atividades referentes à matéria do objeto no período mínimo.	Portarias Interministeriais MP/MF/CGU Nº 127/2008 e 507/2011;
2.	Transferências voluntárias celebradas sem parecer sobre o plano de trabalho	Não cadastramento de parecer sobre plano de trabalho (documento que contém as informações sobre a execução do objeto pactuado no convênio/contrato de repasse, como metas, etapas de execução, cronogramas, entre outras).	Portarias Interministeriais MP/MF/CGU Nº 127/2008 e 507/2011.
3.	Transferências voluntárias para entidades inadimplentes	Convênios e contratos mantidos com entidades cadastradas como inadimplentes no SIAFI, CADIN e CEDIN.	Portarias Interministeriais MP/MF/CGU 127/2008 e 507/2011; Lei 10.522/2002; EC 62/09
4.	Transferências voluntárias para entidades cujos dirigentes sejam agentes políticos	Convênios celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos cujos dirigentes eram magistrados ou possuíam parentescos com estes até 2º grau; dirigentes do MPU; deputados estaduais eleitos ou seus respectivos parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau.	Não há vedação expressa, no entanto considera-se que fere o princípio da impessoalidade.
5.	Transferências voluntárias para entidades cujos dirigentes tenham restrição perante o TCU	Convênios/contratos de repasse celebrados com entidades sem fins lucrativos cujos dirigentes já tiveram contas julgadas irregulares por decisão definitiva TCU anteriormente à assinatura do convênio.	A legislação aplicável não elenca a rejeição das contas pelo TCU como impedimento para a celebração de transferências voluntárias.
6.	Liberação de recursos para clubes e associações de servidores	Indícios de transferências de recursos federais mediante convênios para clubes e associações de servidores e pagamentos efetuados por convenientes para entidades dessa natureza durante a execução dos convênios.	As Portarias Interministeriais MP/MF/CGU 127/2008 e 507/2011, exceção para creches e escolas de atendimento pré-escolar.
7.	Falhas na prestação e na análise das	Convênios/contratos de repasse sem prestação de contas ou apresentadas	Falhas no SICONV

	contas das transferências voluntárias	após vencimento do prazo final; não permissão do registro da inadimplência das entidades ou que não comprovaram a boa e regular aplicação dos recursos públicos.	
8.	Inconsistências de dados relativos a projetos básicos e termos de referência	Convênios cadastrados sem a associação de documentos obrigatórios como Projeto Básico e Termos de Referência ou incluídos após a data da primeira transferência de recursos feita pelo órgão concedente.	Falhas no SICONV
9.	Inconsistência de dados de partícipes	Cadastramento de entidades com número de CNPJ inválidos e cadastramentos de entidades diferentes, mas que compartilhavam o mesmo CNPJ na base de dados do SICONV.	Falhas no SICONV
10.	Inconsistência de dados de usuários e dirigentes	Existência de dados fictícios ou inconsistentes perante o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF/RFB); registro de datas de saídas de dirigentes preenchidos com datas anteriores às suas datas de entrada e existência de cadastro de dirigentes que constavam como ativos, mas que já teriam cumprido o final dos seus respectivos mandatos.	Falhas no SICONV
11.	Inconsistências dos convênios com dados mantidos pelo SIAFI	Inconsistências entre informações de ordens bancárias (OB) de liberação de recursos mantidas pelo SICONV e pelo SIAFI. Ex. organizações com dados constantes no SICONV, mas não no SIAFI, além de valores e situações divergentes entre os sistemas.	Falhas no SICONV/SIAFI

Fonte: Adaptado de TCU (2014b)

Outras fiscalizações realizadas anteriormente e que tratam da matéria transferências voluntárias (Acórdão nº 3025/2010; 788/2006; 2066/2006 – Plenário) já mencionavam essas falhas existentes no SICONV, apontando, entre outros achados, inconsistências nos totais registrados nesse sistema e no SIAFI.

A partir dessas constatações, o TCU realizou uma auditoria de conformidade (acórdão 539/2016 – Plenário) para testar um modelo preditivo de análise dos riscos envolvidos nas transferências voluntárias de recursos da União. Usando a mineração de dados como metodologia para o mapeamento e a classificação, uma amostra de 611 (seiscentas e onze) transferências foi classificada em dois tipos, as que não apresentaram nenhuma irregularidade (sucesso) e as que apresentaram problemas em sua execução (fracasso).

Nesses casos, as principais irregularidades encontradas se referiram a: não aplicação de recursos, ausência de contrapartida, não recolhimento de saldo, pagamentos estranhos à finalidade do convênio, superfaturamento quantitativo, não utilização do objeto na finalidade do convênio, desvio de finalidade e retiradas da conta bancária sem comprovação de despesa. Quanto aos valores totais dessas irregularidades encontradas, estes somaram mais de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), dos quais R\$ 1,38 milhão foi referente à não utilização do objeto na finalidade do convênio. Ainda conforme dados relatados no Acórdão citado, 19% (dezenove por cento) das 90.000 transferências registradas no SICONV apresentam pelo menos 1 (uma) tipologia de irregularidades.

Tendo em vista os problemas apontados pelos controles públicos e consubstanciados como motivos para os impedimentos na dimensão legal-normativa, buscaram-se evidências na literatura de outras variáveis que pudessem estar relacionadas aos impedimentos das concessões de financiamentos das entidades sem fins lucrativos. Essas variáveis são descritas na metodologia trabalho.

### **2.3.3 Evolução da pesquisa sobre terceiro setor e financiamento público**

Não há dúvidas quanto à importância social, econômica e política das organizações sem fins lucrativos para os governos em todo o mundo (SALAMON et al., 1999; KENDALL; KNAPP, 2000; BRINKERHOFF; BRINKERHOFF, 2002; EBRAHIM, 2003; MILANI FILHO, 2009; CRUZ, 2010). Essas organizações respondem por uma parcela substancial de projetos sociais, científicos e tecnológicos, sendo cada vez mais necessárias como instrumento de apoio a programas governamentais por meio de parceria entre o Estado e o terceiro setor (BARBOSA, 2000; LOPES et al., 2013; DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014).

A esse respeito, Falconer (1999) relata que nos Estados Unidos (EUA), país com forte tradição de um *nonprofit sector*, os primeiros estudos remontam apenas à década de 1960, e pouco foi escrito sobre o tema antes do início da década de 1980 e maior parte da produção existente provém dos anos 1990, o que, para história da ciência, é um espaço de tempo exíguo. Porém, apesar de poucos estudos empíricos abrangentes, pesquisas sobre a cooperação entre entidades estatais e não estatais têm crescido consideravelmente ao longo das últimas décadas (EBRAHIM, 2003) e um grande corpo da literatura tem mostrado que, de um modo geral, as ações do governo influenciam fortemente as organizações sem fins lucrativos (SALAMON, 1998; YOUNG, 2000; EBRAHIM, 2003; JOBOME, 2006; GUO, 2007; MOSLEY; GALAKIEWICZ, 2015). Desse modo, as evidências teóricas e empíricas

existentes na literatura apontam que se torna importante investigar o modo como as entidades são financiadas, a relação entre as fontes de financiamento e a capacidade em contribuir para o bem-estar e os bens públicos (SALAMON et al., 1999; KENDALL; KNAPP, 2000; BRINKERHOFF; BRINKERHOFF, 2002; MILANI FILHO, 2009; CRUZ, 2010).

Há de se considerar que ainda são escassas pesquisas nessa área que sirvam como base teórica ou apresentem um conjunto mínimo de informações quantitativas confiáveis que permita apurar os custos, benefícios e consequências da descentralização dos serviços públicos para as organizações sem fins lucrativos. Nesse sentido, esta pesquisa busca elementos para aprofundar essa discussão.

A seção seguinte tem como objetivo verificar o estado da arte nas pesquisas que envolvem as organizações do terceiro setor e seu relacionamento com o Estado, buscando também suporte teórico ao modelo proposto no estudo.

#### *2.3.3.1 Pesquisas internacionais sobre financiamento público e terceiro setor*

Grande parte da literatura internacional envolvendo o financiamento público e as organizações sem fins lucrativos concentram-se nas seguintes áreas: dependência de recursos (KORNAI, 1986; RAISER, 1994, DUGGAN, 2000; MILANI FILHO, 2009; SHEA; WANG, 2015), verificação da relação entre os mecanismos de governança e o impacto na eficiência das organizações (HALL; REED, 1998; JOBOME, 2006; GUO, 2007; SLOAN; GRIZZLE, 2014), a ocorrência do efeito *Crowding-Out* nas organizações que recebem subvenções (TINKELMAN; NEELY, 2011; ANDREONI; PAYNE; SMITH, 2014; NIKOLOVA, 2015; SHEA; WANG, 2015) e a utilização de informações contábeis para o processo de tomada de decisão de doação (WEISBROD, DOMINGUEZ, 1986; TRUSSEL; PARSON, 2007; CRUZ, 2010; MARUDAS; HANH; JACOBS, 2012; SAXTON; NEELY; GUO, 2014; ANDREONI; PAYNE; SMITH, 2014).

Apesar do crescente interesse por parte dos acadêmicos em estudar as relações de parceria entre o Estado e o terceiro setor, poucos estudos buscam dar um tratamento empírico para verificar que fatores podem contribuir com os aspectos inerentes aos problemas de gestão advindos das relações contratuais existentes entre esses atores. Por essa razão, buscou-se mapear pesquisas que tratam da forma como o financiamento público pode interferir na governança e na atuação das organizações sem fins lucrativos, bem como se estas atendem os pressupostos pretendidos ao realizarem as parcerias cujos objetivos são de cunho social.

O estudo realizado por Jobome (2006) teve como objetivo estimar a relação entre eficiência e os mecanismos de governança internos e externos de instituições de caridade de grande porte do Reino Unido. O autor justifica que a escolha dessas instituições se deu por três fatores, a saber: (1) as organizações maiores estão mais envolvidas na prestação de serviços públicos do que as instituições menores, de forma que os mecanismos de governança externas são mais aplicados; (2) maior propensão à adoção de códigos de governança corporativa tendo em vista o tamanho, a complexidade e a diversificação das questões de governança; e (3) recebem uma maior parte da renda total gerada no setor.

Além disso, a eficiência é representada pela “taxa de passagem” (*passthrough rate*), medida pela relação entre o total de despesas com atividades caritativas e o total de despesas da instituição, ou seja, o preço pago pelo doador para garantir o fornecimento da saída da caridade. Nessa direção, uma alta taxa de passagem sugere que a entidade foi mais eficaz significando que utilizou menos recursos da administração para captação de doações.

Nesse processo, são utilizadas duas dimensões de governança: interna e externa. A governança interna é classificada em 6 (seis) categorias ou dimensões: (1) documentos utilizados para reger os objetivos e metas de caridade; (2) membros de administração tradicionais; (3) separação entre o corpo de administração e chefe executivo; (4) comitês tradicionais; (5) outros mecanismos de governança tradicionais (restrições dos doadores ao uso dos fundos, papel dos membros na administração, reeleição, monitoramento, decisões de atividades de caridade etc.); e (6) códigos de condutas corporativas (comitês de auditoria, comitês remunerados, comitês de nomeação), sendo dada ênfase maior as duas últimas dimensões. A governança externa é definida por 5 (cinco) dimensões: (1) leis (*compliance*, regulações governamentais das entidades de caridades e subvenções etc.); (2) relatórios gerais (incluindo relatórios anuais e contábeis, relatórios periódicos de monitoramento e comissões especiais etc.); (3) relatórios requeridos pelo financiamento; (4) informações solicitadas e/ou de interesse dos doadores; e (5) outras fontes de governança externa (pressão de usuários e beneficiários, interesses gerais públicos, análises de desempenho).

Os resultados do estudo de Jobome (2006) sugerem que o financiamento do governo está positivamente associado com uma maior capacidade das instituições de caridade na redistribuição de fundos para os beneficiários finais. A explicação dada pelo autor é a de que a elaboração de relatórios e mecanismos de monitorização que acompanham os financiamentos públicos e a restrição na utilização desses fundos contribui para que as organizações apliquem os recursos principalmente nas atividades relacionadas com a caridade, diminuindo a probabilidade de que as instituições desviem o financiamento público para despesas não

caritativas. Outro fator contribuinte para o aumento da eficiência seria a restrição geralmente imposta pelos doadores privados às organizações na utilização dos recursos aportados, fator relacionado com mecanismos tradicionais de governança.

Nessa perspectiva, Guo (2007) realizou um estudo empírico para verificar os efeitos do financiamento público sobre os padrões de governança das organizações sem fins lucrativos. A premissa subjacente do estudo é a de que, nos EUA, o governo tem surgido como um dos principais “filantropos” nas principais áreas sociais tradicionais. Usando uma tipologia para separar o tipo de governança exercido pelo corpo administrativo (corpo comunitário – forte/fraco; corpo não comunitário – forte/fraco,) e empregando Regressão Multinomial Logística, os dados foram levantados junto a organizações de caridade que receberam financiamento do governo e aquelas que não receberam nenhum, a fim de examinar empiricamente como a dependência de financiamento do governo – controle de fatores ambientais e contextuais relevantes – afetam os padrões de governança das organizações sem fins lucrativos.

Os resultados do estudo sugerem que, na medida em que a proporção de contribuição e concessões médias do governo aumenta, a dependência de financiamento reduz a representatividade e a influência do corpo administrativo. Com isso, restringe a função democrática dessas organizações, o que compromete sua capacidade em representar os interesses da comunidade.

Nessa direção, Sloan e Grizzle (2014) avaliaram o impacto do financiamento federal sobre os gastos dos programas numa amostra de 120 (cento e vinte) organizações religiosas e de assistência comunitária no período de 2004 a 2006. O pressuposto assumido pelo estudo é o de que o aumento de exigências impostas pelos financiadores poderiam aumentar os gastos da entidade nas despesas com os programas e projetos e, conseqüentemente, diminuir as despesas com gastos administrativos. Para tanto, três modelos foram testados: M-1 – aumento dos gastos de programas em relação aos custos administrativos (Efeito Realce dos Programas); M-2 – diminuição das despesas de programa em relação aos custos administrativos (Efeito Aumento Administrativo) e; M-3 – nenhum efeito líquido (nenhum efeito sobre os gastos do programa).

Utilizando análise de regressão OLS, o modelo empírico é apresentado pela equação 1:

$$Y_1 = \beta_0 + \beta_1\lambda + \beta_2\gamma + \beta_3\tau + \varepsilon \quad (1)$$

Onde:

*Program expense ratio = f(amount of federal faith based and community initiative) (hence forth FBCI) funding, government contributions as a, percentage of overall revenues ln total revenues, program services revenue dummy, organization type, director compensation, fund balance as a share of revenue, debt ratio, and operating margin).*

Os resultados empíricos do estudo evidenciaram que a variável de interesse primário *Montante de Subvenção (Amount Federal Funding)* está positivamente relacionada com o aumento de gastos da organização em despesas de programa diretos, o que suporta a hipótese principal dos autores de que os financiamentos federais contribuem para a melhoria dos programas mantidos por essas organizações. Concluem afirmando que maiores gastos de programas podem ser vistos com bons olhos pelas partes interessadas e financiadores, pois indicam o investimento da organização no aumento do número de indivíduos atendidos ou na ampliação e melhora da qualidade dos seus serviços.

Por seu turno, Andreoni, Payne e Smith (2014) realizaram um estudo com 4.589 instituições de caridade do Reino Unido que solicitaram financiamento público no período de 2002-2008. O objetivo principal foi verificar o efeito do recebimento de subvenções públicas para a diversificação das receitas da organização, uma vez que os autores estavam apoiados no pressuposto de que, ao receber subsídios governamentais, as instituições diminuem seu nível de atividade na angariação de fundos e, como consequência, há uma diminuição no número de doações alcançadas por estas.

As evidências encontradas, porém, não suportaram a hipótese do estudo. Todavia, os autores concluem que as subvenções não causam o efeito de evicção de outras fontes de receitas, sendo essa evidência mais fortemente encontrada em instituições menores. Além disso, apontam que o recebimento de subvenções potencializa recebimentos futuros de concessão de financiamentos, possivelmente porque as organizações que mantêm parcerias governamentais são administrativamente mais organizadas e com mais chances de sobrevivência.

Já o estudo de Nikolova (2015) encontrou evidências empíricas distintas do estudo realizado por Andreoni, Payne e Smith (2014). Ao pesquisar uma amostra de 630 (seiscentas e trinta) Organizações Privadas Voluntárias (OPVs) seculares e religiosas norte-americanas, no período de 1947 a 2005, apontou evidências de que quando o financiamento do governo é de até um terço das receitas totais elas atraem doações privadas adicionais, além desse nível, as doações tornam-se menores. A possível explicação é a de que os doadores podem visualizar os subsídios do governo como substitutos de suas próprias contribuições ou perceber que essas entidades são fortemente influenciadas pelo governo. Além disso, a

conclusão da pesquisa aponta que o financiamento governamental reduz os esforços das organizações em angariar recursos, causando assim uma dependência financeira.

Em estudo semelhante, de Shea e Wang (2015), examinaram organizações sem fins lucrativos que gerenciavam recursos públicos para o financiamento de casas habitacionais a preços populares com base em um programa governamental. O objetivo da pesquisa era examinar que variáveis no ambiente de financiamento público promovem (ou impedem) a diversificação de receitas das ESFL. Analisando dados de 990 (novecentos e noventa) organizações sem fins lucrativos de habitação a preços acessíveis, localizadas em 26 estados dos EUA no período de 2008-2010, a pesquisa utilizou um modelo estatístico linear hierárquico (HML) de dados em painel tipo *pooled*, para captar as restrições em dois níveis: ambiente de financiamento para os fatores de nível de Estado e os fatores de nível organizacional. Nesse caso, duas variáveis dependentes foram utilizadas para operacionalizar a dependência de recursos, conforme demonstrado na equação 2:

$$Revenue\ Diversification = [1 - \sum_i^N S_i^2] \times 100 \quad (2)$$

Onde:

*RD (Revenue Diversification)* = índice de diversificação de receitas com base no Índice de Hirschmann-Herfindahl (IHH), leva em consideração toda a gama de receitas reportadas a partir de contribuições governamentais e privadas, taxa de serviço e rendas, entre outras;

*N*: número total de fontes de renda;

*S*: fonte de receita *i* medida como uma porcentagem da receita total da organização sem fins lucrativos.

Além da diversificação de receitas e da proporção de subsídios do governo, foi criada uma variável dependente adicional, medida pela relação de subsídios governamentais e a receita total para verificar o grau de dependência de contribuições do governo.

As variáveis independentes utilizadas no modelo captam as fontes de restrição no ambiente de financiamento do Estado, tendo em vista os mecanismos de financiamento público norte-americanos, quais sejam: (a) financiamento aportado no Programa *Housing and Urban Development* (HUD); (b) critério do Estado sobre o financiamento federal para habitação; e (c) financiamento estatal para habitação a preços acessíveis. Além disso, foram consideradas no modelo variáveis de controle para medir o impacto das características organizacionais na estrutura de receitas, tais como: idade (ano da fundação), tamanho (ativos e despesas), passivos e despesas de captação de recursos.

Os resultados apontados na pesquisa concluem que o financiamento do Estado incentiva a dependência de recursos, servindo como uma restrição grave na medida em que

diminui a diversificação de receitas das organizações. Porém, não existe relação estatística significativa entre o financiamento estatal e a proporção de subsídios do governo, ou seja, as restrições criam dependência de recursos, mas não dependência de subsídios governamentais.

A esse respeito, o estudo de Mosley e Galakiewicz (2015) procurou examinar em que grau as fundações foram sensíveis às tendências das políticas em nível de Estado e condições demográficas nos anos imediatamente seguintes à legislação de reforma do Bem-Estar, ocorrida nos EUA em 1996. Segundo os autores, nesse período, o governo federal mudou substancialmente a forma de administrar a ajuda em dinheiro às famílias de baixa renda, resultando em grandes diferenças nas políticas em nível estadual. Desse modo, a investigação teve como principal aspecto a verificação da atuação dessas organizações em atender essas demandas bem como a variação desses papéis de acordo com o tipo de organização (independente, comunidade, empresas) e tamanho (medida pela quantia doada pela instituição).

Utilizando dados longitudinais sobre doações feitas por mais de 1.000 fundações norte-americanas durante a época da reforma da previdência de 1993-2001, os resultados do estudo apontam que durante esse tempo as doações das fundações não atenderam as necessidades da população, tendo em vista a não constatação de melhoras nos programas de serviços sociais realizados por essas fundações. Em relação ao papel institucional adotado, os resultados indicaram uma mudança de foco de atuação dessas organizações para áreas que apresentam mais incentivos de financiamentos, principalmente nos estados cujas diretrizes estavam voltadas para a inovação política.

Outro foco das pesquisas internacionais objetiva relacionar o impacto das informações contábeis em decisões de doações, concentrando-se principalmente no uso dos recursos e na capacidade da entidade em alcançar os seus propósitos institucionais (WEISBROD; DOMINGUEZ, 1986; TRUSSEL; PARSON, 2007; MARUDAS; HANH; JACOBS, 2012; SAXTON; NEELY; GUO, 2014; ANDREONI; PAYNE; SMITH, 2014). A partir de métricas contábeis obtidas nas demonstrações financeiras divulgadas, esses estudos propõem uma relação entre eficiência e doações privadas. No geral, as evidências apontam uma relação negativa entre o “preço” alcançado pela entidade ao prestar seus serviços e a eficiência dessas organizações, ou seja, altos custos administrativos e de programas são indicativos de ineficiência na gestão dos recursos, o que pode diminuir a capacidade de atrair receitas por meio de doações privadas.

Um aspecto importante a ser observado nos estudos que buscam entender as motivações de doações para as organizações sem fins lucrativos é o de que o recebimento de

subvenções governamentais está relacionado positivamente ao aspecto reputacional das organizações, que é a imagem da entidade diretamente relacionada com a aceitação da qualidade dos serviços. Outras variáveis também são utilizadas como segue:

**Quadro 5** – Descrição das *proxies* de reputação utilizadas nos estudos internacionais

<b>Definição</b>	<b><i>Proxies utilizadas</i></b>
<b>Reputação:</b> a imagem da entidade está diretamente relacionada com a aceitação da qualidade dos serviços.	Quantidade de anos de existência
	Tamanho da entidade (tamanho do ativo)
	Presença de subvenções governamentais e doações indiretas
	Percentual de determinadas receitas sobre as receitas totais

Fonte: Elaborado pela autora

Portanto, a partir dessas prerrogativas, verifica-se que, dentro do contexto aplicado em outros países, as organizações sem fins lucrativos emergiram como um novo perfil, trazendo novas perspectivas de atuação junto à viabilização da prestação de serviços e implementação de políticas públicas, alcançando um papel de grande importância para as sociedades de todo o mundo.

No entanto, a atuação direta do Estado como financiador e regulador, e o próprio modo de atuação da gestão das organizações sem fins lucrativos, apontam que diversos fatores influenciam o *modus operandi* dessas organizações, ocasionando efeitos sociais indesejados, bem como problemas inerentes ao modo de atuação e controle, tornando fundamental o estudo das práticas e de elementos que colaborem para o aperfeiçoamento das parcerias entre esses setores.

### 2.3.3.2 Pesquisas nacionais sobre o terceiro setor

Poucas pesquisas empíricas buscam aprofundar conhecimentos acerca dos fatores que estejam relacionados com os diversos processos e mudanças ocorridas no âmbito regulatório que permeiam as ações de responsabilização e busca por eficiência dos resultados alcançados conjuntamente pelas organizações sem fins lucrativos e a administração pública (LOPES, 2007; MILANI FILHO, 2009). Como consequência, existe uma lacuna entre o campo das pesquisas e os elementos que envolvem as práticas de gestão dos recursos auferidos, bem como a verificação da eficácia da atuação em atender as demandas de serviços sociais a ser prestados à sociedade.

Sob esse viés, Alves e Slomski (2006) realizaram um estudo com o objetivo de analisar criticamente os aspectos formais do processo de avaliação de resultado dos projetos sociais desenvolvidos por meio da celebração de Termo de Parceria em duas OSCIPS (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) localizadas no Estado de São Paulo. A adoção desse novo instrumento jurídico foi considerada um mecanismo inovador e mais adequado no que se refere ao planejamento, à avaliação e ao controle de projetos que envolvam recursos públicos em relação a outros instrumentos previstos em lei. Utilizando uma pesquisa empírica com abordagem qualitativa, os dados foram coletados de duas formas, a saber: por meio de entrevistas semiestruturadas e análise documental, assim como por programas de trabalho e relatórios de acompanhamento dos Termos de Parcerias que estavam sob os cuidados dos órgãos públicos convenientes.

Com isso, verificaram que apesar das alterações introduzidas, os procedimentos de avaliação adotados pelos órgãos públicos eram replicados de legislações anteriores, limitados a indicadores físicos, abrangendo alguns aspectos qualitativos e análise documental, não se verificando aprofundamentos no que tange à efetiva aplicação e aos resultados alcançados pelos projetos.

Na conclusão dos autores, esses aspectos observados conduzem ao entendimento de que os mecanismos de inovação introduzidos permaneciam insuficientes para atestar a eficiência e a eficácia dos projetos desenvolvidos pelas entidades pesquisadas, sendo esta uma das principais consequências à possível má utilização dos recursos públicos aportados e à dificuldade para que essas organizações pudessem realmente influenciar no processo de implantação de políticas públicas.

Por sua vez, os resultados da pesquisa realizada por Peci et al. (2008) corroboram as evidências apontadas por Alves e Slomski (2006). Aqueles autores realizaram um estudo de campo no ano de 2007 com o objetivo de analisar as percepções dos parceiros envolvidos nos Termos de Parceria materializados por organizações tituladas como OSCIPs em relação à orientação inerente ao modelo de gestão por resultados adotado pelo governo de Minas Gerais. Os dados foram coletados via entrevistas semiestruturadas com os representantes das entidades e do governo mineiro, sendo tratados pelo método da análise de conteúdo com grade mista, proposto por Vergara (2006). Os resultados evidenciados pelos autores é o de que, apesar de o modelo de gestão por resultados estar incorporado aos discursos das instituições envolvidas, foram apontadas divergências entre a centralidade do novo papel do Estado em relação às estruturas burocráticas do governo ainda vigentes, caracterizado pela

falta de atuação dos conselhos de representação da sociedade civil preenchida por uma forte indução dos gestores públicos de estruturas burocráticas anteriores.

Sob a ótica da eficiência, Milani Filho (2009) objetivou classificar 42 (quarenta e duas) organizações filantrópicas asilares do Estado de São Paulo, no período de 2008, assim como investigar o impacto nos níveis de eficiência produtiva dessas organizações ocasionadas pelas variáveis *grau de dependência por recursos públicos e privados, resultados financeiros* e o nível de *disclosure*. Inicialmente, a pesquisa utilizou a Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis – DEA*) para calcular um índice de eficiência das entidades tendo por base dados de insumos (capital e trabalho) que foram relacionados com seus produtos (representados pelos indicadores de desempenho estabelecidos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa). No segundo momento, as hipóteses foram analisadas por meio de regressão linear, cuja variável dependente, grau de eficiência das organizações, foi relacionada às variáveis independentes: transferências públicas, receitas próprias e transferências privadas, receitas totais, resultados financeiros e *disclosure*.

Entre as hipóteses da pesquisa, procurou-se verificar se a dependência financeira estava relacionada com o nível de eficiência, ou seja, quanto maior o grau de dependência financeira por recursos públicos, menor o nível de eficiência produtiva das entidades. Entretanto, os resultados alcançados não indicaram relação estatisticamente significativa entre essas variáveis, contrariando o resultado de algumas pesquisas internacionais (KORNAI, 1980, 1986; RAISER, 1994; DUGGAN, 2000).

A pesquisa também apontou que há um baixo grau de transparência e evidenciação de dados financeiros considerados de publicação obrigatória pela legislação. Isso pode refletir a ausência de pressão por parte dos órgãos governamentais de fiscalização e por parte da própria sociedade civil para a redução da assimetria informacional.

Nessa direção, Cruz (2010) realizou uma pesquisa empírico-positivista para verificar a relevância da informação contábil para os investidores sociais privados de entidades do terceiro setor, analisando quantitativamente a relação entre variáveis contábeis e as doações e contribuições. A pesquisa utilizou uma amostra de 124 (cento e vinte e quatro) entidades sem fins lucrativos, que divulgaram suas informações contábeis nos períodos de 2008 e 2007.

O modelo utilizado por Cruz (2010) teve como base a abordagem proposta por Weisbrod e Dominguez (1986), aprimorado por estudos posteriores (KHANNA; POSNETT; SANDLER, 1995; TINKELMAN, 1997; OKTEN; WEISBROD, 2000; KHANNA; SANDLER, 2000; MARCUELLO; SALAS, 2001; MARUDAS; JACOBS, 2004; TINKELMAN; MANKANEY, 2007; TRUSSEL; PARSONS, 2007; JACOBS; MARUDAS,

2009). Esses estudos definem *proxies* para fatores que podem influenciar a decisão do investidor social privado, a saber: (i) eficiência operacional; (ii) reputação organizacional; e (iii) a disponibilidade de informações ao doador.

É importante destacar que no estudo realizado por Cruz (2010) e por 77% dos trabalhos mapeados por ela, a variável reputação tem como *proxy* os fatores idade da entidade e/ou as receitas governamentais provenientes de subvenções públicas, contribuições públicas, convênios públicos, auxílios públicos e termo de parceria. O tamanho também foi utilizado como uma variável de controle sendo definido como *proxy* o logaritmo natural (ln) do ativo total.

Nesse caso, os resultados do estudo sugerem que a informação contábil que comunica a eficiência operacional é relevante para explicar os investimentos privados institucionais, mas não os individuais, o que, conforme a autora, contraria pesquisas feitas em outros países. A explicação para o resultado da pesquisa é a de que os doadores mais informados sejam mais sensíveis ao uso da informação contábil para a tomada de decisão de doação, no caso do Brasil.

Ademais, o estudo encontrou evidência empírica de que as receitas governamentais (*proxy* da variável reputação) estão negativamente relacionadas aos investimentos privados, contrariando a hipótese formulada na pesquisa. Segundo a autora, os resultados foram consistentes com as pesquisas realizadas por Tinkelman (1997); Okten e Weisbrod (2000); e Tinkelman e Mankaney (2007), porém, contrários a algumas pesquisas que mostraram relação positiva ou relação de insignificância estatística entre essas variáveis.

Nesse sentido, dois fatores podem explicar esse resultado: (i) além de comunicar a reputação institucional, as receitas governamentais podem de ser percebidas pelos doadores como sinal de riqueza da instituição, dessa forma, estes são mais propensos a efetuarem doações a instituições menos favorecidas na tomada de decisão de investimento; ou, (ii) ao se empenhar na captação de recursos públicos, as entidades dispõem menos esforços para captar investimentos privados. Com isso, quanto maiores os investimentos públicos, menores são os investimentos privados. Esses achados podem ser comparados aos evidenciados na pesquisa de Shea e Wang (2015).

A esse respeito, a pesquisa realizada por Borges, Matias-Pereira e Borges (2013) teve como objetivo demonstrar quais as relações resultantes entre o Programa de Educação Fiscal do RN (PEF/RN) e o desempenho público quanto à possível influência nos indicadores locais das funções de governo, a partir do recebimento de repasses pelas entidades sem fins lucrativos localizadas nos 40 municípios beneficiados com o programa no período de 2004 a

2009. O PEF/RN tem por objetivo promover e institucionalizar a educação fiscal estimulando o acompanhamento da sociedade na aplicação dos recursos públicos. Por sua vez, as entidades cadastradas arrecadam documentos fiscais junto ao consumidor final e recebem recursos públicos como premiação a cada quatro meses. Desse modo, o programa beneficiou no período estudado, 210 (duzentas e dez) instituições, repassando um total de mais de R\$ 18 milhões de reais a ser empregados na área de saúde, esporte, cultura e assistência social.

No que diz respeito à avaliação do nível de eficiência na gestão econômica e financeira dos municípios, esta foi medida a partir dos indicadores das funções de governo propostos pelo Modelo de Análise de Desempenho Municipal do Núcleo de Indicadores Contábeis Brasileiros – ICB da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a partir dos quais foram desenvolvidos 5 (cinco) indicadores básicos, quais sejam:

**Quadro 6 – Variáveis da pesquisa de Borges et al. (2013)**

Indicadores	Variáveis
Indicador Geral das Funções de Governo (IGFG)	Considera do total dos gastos com as funções de governo, divididos pela população média do mesmo período.
Indicador de Gastos com Assistência Social (IGAS)	Considera a média dos gastos com a função assistência social, divididos pela população média do mesmo período.
Indicador de Gastos com Saúde (IGS)	Considera a média dos gastos com a função saúde nos exercícios analisados, divididos pela população média do mesmo período.
Indicador de Gastos com Cultura (IGC)	Considera a média dos gastos com a função cultura divididos pela população média.
Indicador de Gastos com Desporto e Lazer (IGDL)	Considera a média dos gastos com a função desporto e lazer divididos pela população média.

Fonte: Adaptado de Borges et al. (2013)

A partir de um teste de médias emparelhadas, foi possível comparar os resultados relativos aos indicadores das funções de governo utilizados para medir a eficiência econômica dos municípios pesquisados antes da implantação do programa e os indicadores dessas funções após os repasses dos recursos às instituições sem fins lucrativos. Os resultados confirmaram o pressuposto inicial assumido para as hipóteses da pesquisa quanto à influência positiva sobre os indicadores das funções, especificamente as funções de assistência social, saúde e desporto e lazer, em relação ao recebimento de repasses por parte das entidades do terceiro setor, indicando que os programas governamentais exercem um impacto positivo no bem-estar social. Esses achados foram mais evidentes em municípios com populações superiores a 50.000 habitantes, que também concentram a maior parte desse tipo de organização e maior acesso da população às campanhas e aos meios informativos.

Pelo que se observa, a maioria dos estudos partem de investigações na avaliação da eficácia das entidades sem fins lucrativos a partir de métricas baseadas nas demonstrações financeiras dessas organizações, não se identificando estudos empíricos a partir de dados fornecidos por órgãos de controle que investiguem a influência de elementos burocráticos, sociais e políticos na gestão de recursos públicos. No geral, essas pesquisas apontam que essas organizações são influenciadas em diversas dimensões (financeiras, econômicas, sociais, políticas e outras) no seu relacionamento com o Estado e, conseqüentemente, a partir da introdução de novos padrões de governança. No entanto, ainda não se pode definir com clareza a eficácia do modelo de gestão flexibilizada adotado entre o Estado e essas organizações, haja vista os diversos problemas ainda existentes, surgidos principalmente a partir da gestão e dos mecanismos de controles, cabendo aos estudiosos explicitar as causas e conseqüências dos efeitos perversos resultantes das relações existentes entre esses dois setores.

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Nesta seção serão apresentados os aspectos metodológicos aplicados durante a realização do trabalho. O estudo tem característica exploratória e descritiva, considerando a necessidade de aprofundamento sobre os problemas relacionados aos impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos às entidades privadas sem fins lucrativos no Brasil.

A descrição das variáveis baseia-se na literatura sobre o tema a partir de elementos burocráticos, sociais e políticos existentes nessa relação de parceria. O método de análise utilizado associado aos resultados observados das hipóteses testadas dão à pesquisa uma natureza quantitativa.

#### 3.1 População e amostra

O cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas – CEPIM é mantido pela Controladoria Geral da União e consiste num banco de informações formulado a partir de dados inseridos no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI pelos órgãos e entidades da administração pública federal, cujo objetivo é consolidar e divulgar a relação das entidades privadas sem fins lucrativos que estão impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a administração pública federal e de receber transferências de recursos.

Conforme a legislação vigente, a inclusão no CEPIM é motivada pela existência de impedimentos que caracterizam a situação da entidade como “Inadimplência Efetiva” ou “Impugnadas”, já caracterizados anteriormente. Essas informações possuem atualização diária, englobando, entre as ocorrências, dados históricos de convênios com datas de início de vigência a partir do ano de 1996. Através do Portal da Transparência, o CEPIM possibilita a visualização do total de entidades declaradas impedidas, indicando os seguintes dados:

- O CNPJ (número no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas);
- Unidade Federativa de cadastramento da instituição;
- Nome da Entidade Privada Sem Fins Lucrativos (razão social ou nome de fantasia);
- Dados do convênio (nº e órgão concedente);
- Motivo do impedimento;

- Dados do convênio (como número, data de publicação, órgão concedente e objeto).

A população do estudo é composta pelas entidades sem fins lucrativos cadastradas no CEPIM, cujos dados de natureza burocrática, entendidos como aqueles relacionados à estrutura geral do convênio e/ou contrato, estejam completos. Essas informações referem-se à identificação da entidade, do objeto do convênio, do órgão concedente, do valor do convênio, do valor/percentual liberado, do prazo de vigência, do valor da contrapartida dado pela conveniente, entre outras informações.

Em relação ao processo de formação da amostra da pesquisa, este se iniciou a partir de alguns procedimentos. Mesmo sendo possível baixar os dados diretamente no Portal, a insuficiência de informações necessárias à pesquisa exigiu a repetição de protocolos e pedidos, sendo realizados em quatro datas diferentes, a saber: maio de 2015, junho de 2015, outubro de 2015 e março de 2016.

As primeiras solicitações permitiram condensar e entender os dados, servindo de base para pré-testes, de forma a melhorar a formulação do modelo final. A partir dos pré-testes e com base nas observações empíricas prévias, a CGU encaminhou novamente o banco de dados em março de 2016, considerando a completude das informações até 31/12/2015 com um universo de 6.274 (seis mil, duzentos e setenta e quatro) convênios inscritos no CEPIM, contemplando a série histórica de 31/12/1996 a 03/03/2016. Foram excluídos da amostra os convênios cujo motivo do impedimento estava classificado como MOTIVO NÃO ESPECIFICADO e/ou apresentava ausência de dados. Com isso, a amostra final apresentou a seguinte composição:

**Tabela 2 – Processo de seleção da amostra total das entidades inadimplentes**

	<b>Descrição</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual</b>
<b>1. População de estudo:</b>	Convênios cadastrados no CEPIM, no período de 1996 a 2016.	6.274	100,00%
<b>2. Exclusões</b>			
2.1	Convênios cujo motivo para impedimento classifica-se como MOTIVO NÃO ESPECIFICADO.	2.411	38,43%
2.2	Convênios com informações incompletas	21	0,33%
	Total de exclusões	(2.432)	38,76%
<b>3. Amostra total (1 - 2)</b>		<b>3.842</b>	<b>61,24%</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

A composição final da amostra comportou 61,24% da população do estudo, até o corte temporal de 03 de março de 2016. Cabe destacar que a pesquisa não utilizou técnicas de amostragem para seleção da amostra, sendo excluídos os convênios cujo motivo para inclusão no cadastro não se encontrava especificado pelos órgãos e/ou com dados incompletos.

Inicialmente, pretendia-se analisar apenas as entidades impedidas. No entanto, dado os resultados preliminares, decidiu-se obter, para fins de comparação, informações sobre entidades adimplentes. Essas informações servem para comparar modelos considerando entidades impedidas e não impedidas, e somente impedidas.

Assim, solicitou-se via protocolo no sistema e-SIC o cadastro das organizações sem fins lucrativos que efetuaram convênios com os órgãos públicos que se encontravam na situação de NÃO IMPEDIDAS considerando as mesmas informações contempladas anteriormente para as entidades IMPEDIDAS. Em resposta, o órgão informou que, em virtude do universo muito extenso e da pouca confiabilidade, tendo em vista a precariedade das informações inseridas em período remoto, não seria possível alcançar a série histórica desde o ano de 1995. No entanto, o órgão disponibilizou, em formato de planilha Excel, dados dos convênios adimplentes a partir do corte temporal do ano de 2010 a 2015 totalizando 10.823 (dez mil, oitocentos e vinte e três) convênios firmados em situação de adimplência.

Em virtude do volume de informações, optou-se por utilizar uma amostra que permitisse comparar entidades impedidas e não impedidas, o que foi feito a partir da ferramenta de amostragem do programa Excel, tendo-se ao final uma amostra de 567 (quinhentos e sessenta e sete) convênios adimplentes. Para a descrição dos resultados, primeiramente será apresentada a análise do modelo entre entidades impedidas e não impedidas para, em seguida, tratar somente os dados relativos às impedidas.

### 3.2 DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS E HIPÓTESES DE TRABALHO

As hipóteses desenvolvidas no trabalho têm embasamento na literatura que sugere evidências de que a relação financiador-financiado influencia no modo como as entidades sem fins lucrativos aplicam seus recursos, seja por exercerem pressão por aumento da *performance*, seja pelo atendimento dos pressupostos e objetivos acordados entre as partes convenientes. No entanto, alguns fatores podem contribuir para a ocorrência de efeitos perversos nas relações contratuais e de gestão dos recursos aportados nas organizações financiadas, particularmente nas organizações sem fins lucrativos, objeto do estudo. Assim, acredita-se que é possível traçar um perfil das entidades que apresentaram desvirtuamentos de

suas funções sociais a partir de características comuns advindas do mau uso ou da má gestão dos recursos aportados, consubstanciadas nas variáveis observadas.

A seguir, serão descritas as variáveis a ser testadas, as hipóteses, bem como o modelo econométrico inicialmente proposto.

### **3.2.1 Pressupostos das variáveis influentes sobre os impedimentos do financiamento**

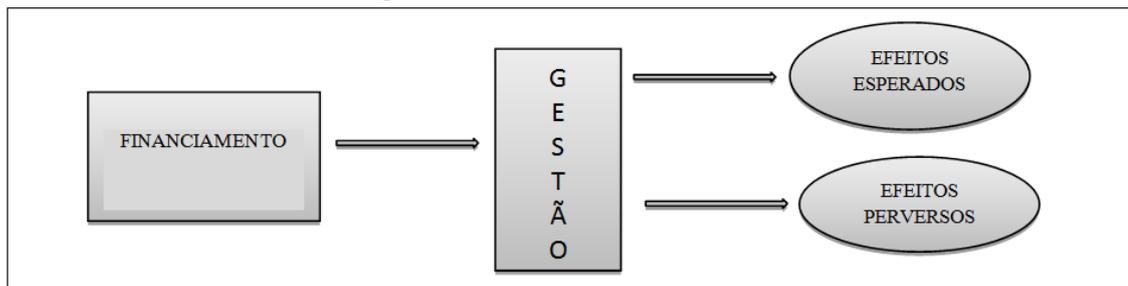
A pesquisa procura traçar um modelo que represente, de forma geral, as características e relações envolvidas no problema da pesquisa e na realidade observada em estudos anteriores. Nesse sentido, o modelo previsto considera o que delimita Watts e Zimmermann (1986), que a teoria consiste de duas partes: uma relativa às suposições, incluindo as definições das variáveis e a lógica que as relaciona; e outra relacionada ao conjunto de hipóteses substantivas que as representa.

#### *3.2.1.1 Variável dependente*

Tendo em vista a investigação do objeto de estudo se concentrar na ocorrência dos efeitos surgidos a partir da gestão do financiamento dos recursos aportados por órgãos da administração pública às entidades privadas sem fins lucrativos brasileiras, inicialmente, buscou-se identificar na literatura e nos estudos apresentados na fundamentação variáveis que poderiam ser utilizadas como referência para medir esses efeitos.

Essa condição leva em consideração os pressupostos da Teoria dos Efeitos Perversos (MERTON, 1936; BOUDON, 1979; HIRSCHMAN, 1988; HIGGINS, 2011), assumindo-se que na relação entre financiador (Estado) – financiado (terceiro setor), o objetivo esperado do financiamento é alcançado. No entanto, podem existir elementos burocráticos, políticos e sociais que influenciam a gestão de recursos por parte das entidades privadas sem fins lucrativos brasileiras, provocando o impedimento a novas obtenções de contratos e convênios públicos.

A Figura 5 busca mostrar de modo simplificado a relação entre a gestão do financiamento e os determinantes dos efeitos perversos.

**Figura 5 – Modelo teórico da tese**

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Merton (1936), Boudon (1979); Hirschman (1988); Higgins (2011).

Para o trabalho, os efeitos não esperados são representados pelas condições que vedam a celebração de convênios e contratos de repasses, destacadas no arquivo CEPIM. Essas condições são apontadas no art. 2º do Decreto nº 6.170/07, alterado pelo Decreto nº 7.568/11, e sintetizam os principais impedimentos caracterizadores da má gestão dos recursos públicos pelas entidades sem fins lucrativos.

As causas desses impedimentos materializam-se a partir dos problemas mapeados nos trabalhos de Dalto, Nossa e Martinez (2014), conforme Quadro 2 e nas tipologias de irregularidades mapeadas nas fiscalizações dos órgãos de controle como o TCU (2014b), conforme Quadro 4 e a CGU, via CEPIM.

Porém, essas categorias não são literalmente identificadas no cadastro do CEPIM, mas destacadas em 7 (sete) motivações, como segue:

- I – Irregularidade na prestação de contas (atraso, omissão ou impugnação);
- II – Apresentação de prestação de contas parcial e/ou final;
- III – Inexecuções do objeto (total ou parcial);
- IV – Irregularidades na execução;
- V – Motivos não especificados;
- VI – Inscrições por decisão do TCU;
- VII – Instaurações de Tomada de Contas Especial (TCE).

As ações caracterizadoras desses impedimentos estão descritas no Quadro 7, como segue:

**Quadro 7 – Descrição dos impedimentos constantes no cadastro CEPIM**

Nº	MOTIVO	DESCRIÇÃO	FUNDAMENTO
I	Irregularidade na prestação de contas	Ausência de documentos exigidos na prestação de contas que comprometa o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos; atrasos, omissões e impugnações de despesas.	Decreto nº 6.170/07; TCU (2013, 2016)
II	Apresentação de prestação de contas parcial e/ou final	Falta ou inadequação de prestação de contas da entidade.	
III	Inexecuções do objeto (total ou parcial)	Desvio de recursos para finalidades não acordadas e/ou; inadimplemento de cláusulas pactuadas.	
IV	Irregularidades na execução	Não realização das metas, atos irregulares ou ilícitos na execução dos convênios (notas falsas, superfaturamento, pagamentos não comprovados etc.), impugnações de despesas.	
V	Motivo não Especificado	Motivos não informados pelos órgãos convenientes.	
VI	Inscrições por decisão do TCU	Decisões resultantes de trabalhos de auditorias, investigações preliminares e de sindicâncias e constatações decorrentes do exercício do poder hierárquico.	
VII	Instaurações de Tomada de Contas Especial (TCE)	Decisões após processo administrativo para apurar responsabilidades quanto ao mau uso dos recursos provenientes de transferências voluntárias.	

Fonte: BRASIL (2007), TCU (2014b).

A variável dependente do estudo é o impedimento das concessões (caracterizadoras dos efeitos perversos da gestão) de financiamento para as entidades sem fins lucrativos, e a classificação desta condensa os motivos de impedimentos constantes do cadastro CEPIM/CGU constantes do Quadro 7.

No entanto, tendo em vista que as situações caracterizadoras dos impedimentos constantes do cadastro apresentam aspectos comuns, a classificação da variável dependente assumiu as seguintes categorias:

**Quadro 8** – Descrição e Fundamentos da variável dependente

Variável	Descrição	Fundamento	Objetivo no trabalho
<i>ADIMPL</i>	Convênios adimplentes, sem impedimentos.		
<i>IMPEDY<sub>1</sub></i>	Convênios cujo motivo para impedimento está classificado no cadastro CEPIM como: irregularidades na prestação de contas e apresentação de prestação de contas parcial e/ou final.	Decreto nº 6.170/07; Dalto; Nossa; Martinez (2014); Merton (1936); Boudon (1979); Higgins (2011); TCU (2013, 2016)	Variável Dependente
<i>IMPEDY<sub>2</sub></i>	Convênios cujo motivo para impedimento está classificado no cadastro CEPIM como: inexecuções do objeto (total ou parcial) e irregularidades na execução.		
<i>IMPEDY<sub>3</sub></i>	Convênios cujo motivo para impedimento está classificado no cadastro CEPIM como: inscrição por decisão do TCU e instauração de TCE.		

Fonte: Elaborado pela autora (2016)

Nessa perspectiva, partindo dos pressupostos apresentados, a hipótese geral do trabalho é:

*H<sub>1</sub>: Existem elementos burocráticos, sociais e políticos que influenciam a gestão dos financiamentos obtidos pelas organizações sem fins lucrativos do Brasil, e determinam seus impedimentos na obtenção de novas contratações por meio de contratos e convênios públicos.*

Para testar a hipótese principal do trabalho, são utilizadas variáveis que suportam a elaboração de sub-hipóteses, que serão destacadas na seção seguinte.

### 3.2.1.2 Variáveis independentes

As variáveis independentes a ser testadas no modelo estatístico foram definidas a partir dos dados e informações disponíveis no CEPIM, bem como de pressupostos suportados na literatura acerca do terceiro setor e financiamento público, como segue:

*Variável (1) = Objeto do convênio (ObjConv):* descrição da situação que se deseja obter ao final do período de execução do projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou

eventos, mediante a aplicação dos recursos transferidos e observados no plano de trabalho a ser executado pela entidade sem fins lucrativos conveniente.

**Objetivo:** medir a eventual influência da espécie do objeto sobre a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos.

**Pressuposto assumido:** o objeto convênio pode influenciar a gestão do financiamento, contribuindo para o impedimento da entidade à obtenção de concessões e transferências de recursos públicos.

**Fundamento:** Hall e Reed (1998) apontam que, diferentemente dos governos que são obrigados por lei a garantir e prestar os serviços de forma equitativa a todos os segmentos da população, essas organizações são suscetíveis a direcionar seus objetivos a grupos específicos de clientes, com base nas decisões do corpo administrativo ou em áreas que recebem mais incentivos financeiros, o que apontam para falhas de governança na alocação de recursos e perda de autonomia na atuação dessas organizações. O estudo de Mosley e Galakiewicz (2015) infere que as organizações sem fins lucrativos nem sempre são sensíveis às necessidades da população, deixando de atuar em áreas onde as lacunas sociais decorrentes das mudanças nas políticas distributivas dos governos e do alcance das ações de responsabilidade sociais das entidades privadas são mais pronunciadas. Sloan e Grizzle (2014) apontam que a extrema diversificação do setor sem fins lucrativos pode alterar os valores médios gastos pelas entidades nos seus programas, variando conforme o tipo e o modo de atuação dessas organizações, podendo causar problemas na gestão dos recursos. Os órgãos de controles públicos também evidenciaram que a maioria das irregularidades apontadas na gestão dos convênios firmados entre a administração pública e as organizações privadas refere-se à não utilização dos recursos no objeto de finalidade do convênio.

- **Mensuração:**  $ObjCon_i \xrightarrow{+} Im\ ped_i$  (3)

**Onde:**

$ObjConv_i$  = Objeto do convênio  $i$  influencia na probabilidade de ocorrer os impedimentos da entidade  $i$ ;

$Im\ ped_i$  = Impedimento da entidade  $i$ .

**Descrição da variável objeto do convênio:** para o tratamento dos dados, os objetos dos convênios descritos no cadastro CEPIM foram tratados como 8 (oito) variáveis *dummies*, assumindo 9 (nove) classes, conforme descrito no Quadro 9.

**Quadro 9** – Descrição das variáveis objeto do convênio

<b>Variáveis</b>	<b>Classes</b>	<b>Descrição</b>	<b>Quant. Obs.</b>	<b>Percentual (%)</b>
<i>ObjConv<sub>1</sub></i>	1	Convênios cujo objeto está relacionado a atividades de estímulo a: produção agropecuária, fornecimento de bens e serviços à agricultura, processo, transformação e distribuição de produtos de origem agropecuária, segurança alimentar, desenvolvimento sustentável e meio ambiente.	1.028	26,76%
<i>ObjConv<sub>2</sub></i>	2	Convênios cujo objeto é de competência do Ministério da Saúde exercendo atividades de saúde ambiental, ações de promoção, proteção e recuperação da saúde individual e coletiva, fornecimento de insumos críticos para a saúde, ações de prevenção em geral, pesquisa científica e tecnológica na área de saúde.	391	10,18%
<i>ObjConv<sub>3</sub></i>	3	Convênios cujo objeto está relacionado à educação em geral, avaliação, informação e pesquisa educacional, pesquisa e extensão universitária, atividades de fomento à cultura, lazer e desporto.	900	23,43%
<i>ObjConv<sub>4</sub></i>	4	Convênios cujo objeto está relacionado a atividades de integração e desenvolvimento nacional, minas e energia, desenvolvimento da indústria e comércio exterior, transporte, cidades, comunicações e desenvolvimento da estrutura social.	169	4,40%
<i>ObjConv<sub>5</sub></i>	5	Convênios cujo objeto está relacionado a: atividades de turismo, geração de emprego e renda na área turística, desenvolvimento de atividades turísticas sustentáveis, valorização e comercialização de produtos e atividades turísticas regionais, entre outros.	373	9,71%
<i>ObjConv<sub>6</sub></i>	6	Convênios cujo objeto está relacionado aos órgãos de Trabalho e à Previdência Social.	80	2,08%
<i>ObjConv<sub>7</sub></i>	7	Convênios cujo objeto está relacionado a: políticas de justiça e cidadania, defesa de grupos em	44	1,15%

		situação de vulnerabilidade e igualdade racial.		
<i>ObjConv<sub>8</sub></i>	8	Convênios cujo objeto está relacionado a: atividades de desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação nos processos de aplicação de novos conhecimentos e fortalecimento de instituições científicas.	668	17,39%
<i>ObjConv<sub>9</sub></i>	9	Convênios firmados diretamente com os órgãos executivos como Presidência da República, Senado Federal e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.	189	4,92%
<b>Total de Observações</b>			<b>3.842</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2016)

Com base nos fundamentos da literatura descritos, formula-se a seguinte sub-hipótese:

***H<sub>1.1</sub>**: O Objeto do Convênio está **positivamente** relacionado à probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos no Brasil.*

*Variável (2) = Órgão Concedente (OrgCon):* é o órgão federal que concede ou repassa o recurso financeiro destinado à execução do objeto do instrumento regulado no convênio.

**Objetivo:** medir a eventual influência do órgão concedente sobre a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos.

**Pressuposto assumido:** o órgão concedente pode influenciar a gestão do financiamento contribuindo para o impedimento da entidade à obtenção de concessões e transferências de recursos públicos.

**Fundamento:** os estudos presentes na literatura apontam que os mecanismos de governança externos, entre eles, os impostos pelos normativos de prestação de contas referentes ao financiamento público, podem influenciar positivamente a gestão dos recursos aportados nas organizações pelo fato de limitarem a utilização destes ao objeto previamente acordado nos convênios, minimizando eventuais desvios na sua aplicação (JOBOME, 2006). No entanto, outros estudos apontam que excessos burocráticos exigidos nas prestações de contas influenciam negativamente a gestão das organizações resultando em maiores gastos de recursos e de pessoas a ser empregadas nas funções administrativas, desviando-se do objeto

principal de prestação de serviços públicos, além de produzirem limitação de atuação dessas organizações, bem como limitação na aplicação dos recursos em áreas deficitárias da população (HALL; REED, 1998; EVANS; RICHMOND; SHIELDS, 2005; GUO, 2007; SLOAN; GRIZZLE, 2014; FEIVESON, 2015; SHEA; WANG, 2015).

- **Mensuração:**  $OrgConc_i \xrightarrow{+} = Imped_i$  (4)

Onde:

$OrgConc_i$  = o órgão concedente  $i$  pode influenciar a probabilidade dos impedimentos da entidade  $i$ ;

$Imped_i$  = Impedimento da entidade  $i$ .

**Descrição da variável órgão concedente:** no cadastro CEPIM são apresentados 24 (vinte e quatro) ministérios, além da Presidência da República e do Senado Federal que firmaram convênios com as organizações sem fins lucrativos. Para o tratamento dos dados, os órgãos foram agrupados de acordo com as semelhanças em seus objetivos e áreas de atuação e foram rodados como variáveis *dummies*, como apresentados no Quadro 10.

**Quadro 10** – Descrição da variável órgão concedente

Variáveis	Classe	Órgãos Concedentes
<i>OrgConc<sub>1</sub></i>	Agricultura, Desenvolvimento Agrário e Meio Ambiente	Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento Ministério da Pesca e Aquicultura Ministério do Desenvolvimento Agrário Ministério do Meio Ambiente
<i>OrgConc<sub>2</sub></i>	Saúde	Ministério da Saúde
<i>OrgConc<sub>3</sub></i>	Educação, Cultura e Desportos	Ministério da Educação Ministério da Cultura Ministério do Esporte
<i>OrgConc<sub>4</sub></i>	Integração e Desenvolvimento Social	Ministério da Integração Nacional Ministério das Minas e Energia Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior Ministério dos Transportes Ministério das Cidades Ministério das Comunicações Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome
<i>OrgConc<sub>5</sub></i>	Turismo	Ministério do Turismo
<i>OrgConc<sub>6</sub></i>	Trabalho e Previdência	Ministério do Trabalho e Emprego Ministério do Trabalho e Previdência Social
<i>OrgConc<sub>7</sub></i>	Justiça e Cidadania	Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos Ministério da Defesa Ministério da Justiça
<i>OrgConc<sub>8</sub></i>	Ciência e Tecnologia	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
<i>OrgConc<sub>9</sub></i>	Órgãos Executivos	Presidência da República Senado Federal Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Desse modo, formula-se a seguinte sub-hipótese:

***H<sub>1.2</sub>***: O órgão concedente está **positivamente** relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos no Brasil.

Variável (3) = Valor do Convênio (Log\_VIConv): é o valor correspondente à participação do concedente.

**Objetivo:** medir a probabilidade de influência do valor de recursos aportados sobre a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos.

**Pressuposto assumido:** o montante de recursos aportados pode influenciar a gestão do financiamento, contribuindo para a probabilidade de ocorrer o impedimento da entidade à obtenção de concessões e transferências de recursos públicos.

**Fundamentos legais e teóricos:** a literatura acerca do financiamento público aponta evidências distintas quanto ao impacto das subvenções no alcance dos resultados das organizações sem fins lucrativos. Sloan e Grizzle (2014) encontraram evidências de que aumentos de financiamento federais ocasionam aumentos nos gastos com programas diretos das organizações, o que indica que essas organizações, ao receberem financiamento governamental, elevam seus investimentos em atividades relacionadas aos projetos sociais, melhorando sua *performance* junto ao público assistido. O financiamento governamental também pode incentivar a legitimidade de uma organização para outros doadores e, portanto, ser catalisador de doações privadas (CRUZ, 2010; SLOAN; GRIZZLE, 2014, ANDREONI; PAYNE; SMITH, 2014). Outro argumento apresentado é o de que os gestores financeiros são sensíveis aos financiadores externos, assim como às partes interessadas, as quais podem obter informações sobre suas taxas de gastos, bem como erros intencionais. Desse modo, argumenta-se que esses fatores podem contribuir para que as organizações apliquem um maior percentual de recursos sobre os custos dos programas diretos do que as organizações que recebem menos financiamento (JOBOME, 2006; SLOAN; GRIZZLE, 2014). Contudo, outros estudos apontam argumentos contrários ao incentivo provocado pela captação de recursos governamentais. Nesse sentido, Guo (2007) apresenta evidências de que a capacidade da organização em influenciar e representar os interesses da comunidade torna-se reduzida ou restringida quando há um aumento no valor médio de contribuições e concessões de financiamento governamental para uma entidade ou quando há dependência de recursos. Por sua vez, Nikolova (2015) aponta que quando o financiamento do governo é maior do que 1/3 das receitas totais da organização, as doações feitas por doadores privados diminuem, causando dependência financeira por financiamento público. Já Milani Filho (2009) buscou evidências de que a dependência por recursos públicos impactavam no nível de eficiência das organizações sem fins lucrativos. Porém, o estudo não obteve evidência estatística nessa relação. Por fim, o estudo de Cruz (2010) encontrou evidências empíricas de que as receitas governamentais estão negativamente relacionadas aos investimentos privados. Conforme a autora, esses achados podem demonstrar que além de comunicarem reputação, as receitas

governamentais são também uma medida de riqueza, o que faz com que os doadores prefiram entidades menos favorecidas com relação ao recebimento de recursos oriundos do governo. Shea e Wang (2015) apontam também que, ao se empenhar na captação de recursos públicos, as instituições podem aplicar menos esforços na captação de recursos privados, diminuindo sua diversificação de receitas.

• **Mensuração:** 
$$VICon_i \xrightarrow{+-} = Im ped_i \quad (5)$$

Onde:

$VICon_i$  = o valor correspondente à participação do concedente pode influenciar a probabilidade de ocorrer os impedimentos da entidade  $i$ ;

$Im ped_i$  = Impedimento da entidade  $i$ .

Com isso, apresenta-se sub-hipótese a seguir:

***H<sub>1.3</sub>:** O valor do convênio correspondente a participação do concedente está positivamente/negativamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos no Brasil.*

*Variável (4) = Tempo de Vigência (TempVig):* é o tempo da vigência do contrato acordado entre as partes para a execução do objeto do convênio. No estudo, a variável representa a diferença obtida entre a data de início e a data final da vigência do contrato.

**Objetivo:** medir a eventual influência do prazo de execução do contrato sobre a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos.

**Pressuposto assumido:** o tempo de vigência do convênio pode (ou não) influenciar a gestão do financiamento, contribuindo para o impedimento da entidade à obtenção de concessões e transferências de recursos públicos.

**Fundamento:** alguns estudos apontam que a maioria das instituições sem fins lucrativos não dispõe de recursos humanos nem capacidade administrativa adequada para lidar com exigências crescentes sobre seus serviços, sobretudo aquelas advindas das pressões exercidas pelos seus financiadores (HALL; REED, 1998; EVANS; RICHMOND; SHIELDS, 2005). Outro fator apontando é que as organizações que são mais dependentes de fontes de recursos externas possuem menos capacidade de reserva e flexibilidade para suportar atrasos e falhas nos valores repassados (HALL; REED, 1998). Além disso, as características das fontes

de financiamento, incluindo quem as controla e os requisitos que as acompanham, fornecem fatores ambientais distintos que limitam a capacidade das organizações sem fins lucrativos em exercer escolhas estratégicas sobre diversificação de receitas (SHEA; WANG, 2015). Desse modo, o tempo de vigência dos contratos está ligado à capacidade administrativa da entidade diante da gestão dos recursos aportados, à maior pressão exercida pelo financiador, assim como à maior probabilidade de causar dependência de recursos.

- **Mensuração:**  $Vig_i \xrightarrow{+} = Im\ ped_i$  (6)

**Onde:**

$Vig_i$  = o tempo de vigência do contrato influencia a probabilidade de ocorrer os impedimentos da entidade  $i$ ;

$Im\ ped_i$  = Impedimento da entidade  $i$ .

Com isso, apresenta-se a sub-hipótese a seguir:

**H<sub>1.4</sub>:** *O prazo de vigência do Convênio está **positivamente** relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos no Brasil.*

*Variável (5) = Contrapartida (ContPar):* recursos que o devedor se compromete, contratualmente, a aplicar em um determinado projeto. A cobertura de contrapartida pode efetivar-se por meio de outro empréstimo, receita própria ou dotação orçamentária.

**Objetivo:** medir a eventual influência de existência de valor de contrapartida por parte do conveniente sobre a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos.

**Pressuposto assumido:** a existência de contrapartida pode (ou não) influenciar a gestão do financiamento, contribuindo para o impedimento da entidade à obtenção de concessões e transferências de recursos públicos.

**Fundamentos:** Salamon (1995) aponta que uma das principais falhas no setor sem fins lucrativos é a “insuficiência filantrópica”, ou seja, a incapacidade de gerar recursos em escala adequada e confiável para lidar com necessidades de serviços sociais. Sloan e Grizzle (2014) argumentam que as organizações sem fins lucrativos que recebem subvenções federais podem gastar mais em despesas de programas do que gastariam normalmente, sem o recebimento de

financiamento, caracterizando uma expansão dos gastos da entidade. Além disso, argumentam que o financiamento do governo pode ser insuficiente para cobrir o custo total do programa previsto, exigindo que a organização subsidie os projetos com outras fontes de recursos.

- **Mensuração:**  $\ln ContPar_{it} \xrightarrow{+} = Im ped_{it}$  (7)

Onde:

$\ln ContPar_{it}$  = a existência de contrapartida influencia a probabilidade de ocorrer os impedimentos às concessões da entidade  $i$ ;

$Im ped_{it}$  = Impedimento da entidade  $i$ .

Com isso, apresenta-se a seguinte sub-hipótese;

***H<sub>1.5</sub>***: A existência de contrapartida está **positivamente** relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos no Brasil.

**Variável (6) = N° de convênios Inadimplentes (ConvInd)**: número de convênios firmados entre as entidades e os órgãos convenientes que se encontram em situação de inadimplência. As entidades podem ter mais de um convênio cadastrado no CEPIM em situação de inadimplência firmado com um ou mais órgão conveniente.

**Objetivo**: medir a eventual influência da existência de mais de um convênio em situação de inadimplência sobre a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos.

**Pressuposto assumido**: a existência de mais de um convênio em situação de inadimplência pode (ou não) influenciar a gestão do financiamento, contribuindo para o impedimento das entidades à obtenção de concessões e transferências de recursos públicos.

**Fundamento**: o estudo de Sloan e Grizzle (2014) apresenta o pressuposto de que, quando as organizações recebem múltiplas subvenções, as responsabilidades correspondentes podem exigir mais esforços administrativos como infraestrutura e alocação de pessoas que se envolvam nos projetos e programas para atender questões operacionais e de gestão financeira. Com isso, o quantitativo de convênios pode exceder a capacidade administrativa da entidade, podendo acarretar prejuízos na execução das suas atividades de assistência social, aumentando os riscos de não cumprimentos do objetivo contratado na parceria. Esse fator também foi mapeado pelo TCU (Acórdão 539/2016) a partir da aplicação de um modelo preditivo de irregularidades. Na amostra selecionada, foi apontado que quanto maior o

número de convênios firmados com uma mesma entidade, maior o risco de ocorrerem irregularidades na aplicação dos recursos. Esse risco também é ampliado, principalmente, se a condição de “impedido” ou “impugnado” for recorrente.

- **Mensuração:**  $ConvInd_i \xrightarrow{+} = Im\ ped_i$  (8)

**Onde:**

$ConvInd_i$  = quantidade de convênios inadimplentes influencia a probabilidade de ocorrer os impedimentos da entidade  $i$ ;

$Im\ ped_i$  = Impedimento da entidade  $i$ .

Tem então a seguinte sub-hipótese:

**$H_{1.6}$ :** A existência de mais de um convênio inadimplente está **positivamente** relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos no Brasil.

**Variável (7) = Tempo de Permanência no CEPIM (TemPerm):** indica o espaço temporal que a entidade permaneceu na condição de “impedida” ou “impugnada” de firmar convênios públicos. No estudo, a mensuração dessa variável se deu a partir da diferença entre a data de entrada e a data de saída constante do cadastro. Para os convênios cuja condição de impedimento permanecia até a data da coleta dos dados, foi dado um corte temporal (30/04/2016) para fins de tratamento dos dados.

**Objetivo:** medir a eventual influência da existência do espaço temporal em que a entidade permaneceu na condição de “impedida” ou “impugnada” sobre a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos.

**Pressuposto assumido:** o tempo de permanência da organização na condição de “impedida” ou “impugnada” pode (ou não) influenciar a gestão do financiamento, contribuindo para o impedimento das entidades à obtenção de concessões e transferências de recursos públicos.

**Fundamento:** essa variável está relacionada com a capacidade burocrática da organização, a partir do modelo de governança assumido, cujo direcionamento permite alcançar níveis adequados de controle financeiros e administrativos (JOBOME, 2006; GUO, 2007). Nesse sentido, quanto maior o tempo de permanência da organização na condição de “impedida” ou “impugnada”, menor a sua capacidade financeira e administrativa para gerir seus recursos. Além disso, essa condição veda à entidade o direito de firmar novas parcerias,

ocasionando problemas de ordem financeira (HALL; REED, 1998; MILANI FILHO, 2009), além de problemas reputacionais (CRUZ, 2010).

**Mensuração:**  $TemPerm_i \xrightarrow{+} = Im\ ped_i$  (9)

**Onde:**

$TemPerm_i$  = o espaço temporal em que a entidade permaneceu na condição de “impedimento” ou “impugnada” influencia a probabilidade de ocorrência dos impedimentos da entidade  $i$ ;

$Im\ ped_i$  = Impedimento da entidade  $i$ .

A partir desses pressupostos, formula-se a seguinte sub-hipótese:

***H<sub>1.7</sub>**: O tempo de permanência da entidade na condição de “impedida” ou “impugnada” está **positivamente** relacionada a probabilidade de ocorrência dos impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos no Brasil.*

**Variável (8) = Grau de dependência dos Recursos (DepRec)**: medido pela proporção entre o valor do convênio e a contrapartida do conveniente. Essa variável suporta a relação de dependência de recursos públicos frente ao montante de recursos a ser aportados pela entidade.

**Objetivo**: medir a eventual influência da dependência de financiamento sobre a probabilidade dos impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos.

**Pressuposto assumido**: o grau de dependência de recursos financiados pode (ou não) influenciar a gestão do financiamento, contribuindo para o impedimento das entidades à obtenção de concessões e transferências de recursos públicos.

**Fundamento**: o resultado do estudo realizado por Guo (2007) sugere que a dependência de financiamento do governo reduz a representatividade e a influência do corpo administrativo, além das funções democráticas das organizações sem fins lucrativos serem seriamente restringidas. Milani Filho (2009) argumenta que um efeito social indesejado, ao incentivar as organizações para que contribuam para o atendimento das demandas sociais, é o de que o Estado possa tornar-se o maior fornecedor de recursos para algumas delas, criando uma situação de dependência econômica. No entanto, o estudo não encontrou relação estatisticamente significativa entre essas variáveis. Shea e Wang (2015) sugerem que restrições ambientais são mais graves quando um único ator ou conjunto de atores têm

controle sobre os recursos e quando os níveis de recursos são escassos ou imprevisíveis e resultam em um ambiente de incerteza e vulnerabilidade que os gestores tentam gerenciar para alinhar às prioridades e políticas dos financiadores.

• **Mensuração:**  $Dep Rec_i \xrightarrow{+} Im ped_i$  (10)

**Onde:**

$Dep Rec_i$  = grau de dependência de recursos financiados influencia a probabilidade de ocorrência dos impedimentos da entidade  $i$ ;

$Im ped_i$  = Impedimento da entidade  $t$ .

A partir dessas inferências, formula-se a seguinte sub-hipótese:

***H<sub>1.8</sub>***: O grau de dependência de recursos públicos está **positivamente** relacionado a probabilidade de ocorrência dos impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos no Brasil.

**Variável (9) = Tamanho (Log\_Tam):** a variável *tamanho* pode ser mensurada de diversas formas como, por exemplo, pela quantidade de ativos/passivos da organização (SHEA; WANG, 2015), pelo valor das receitas totais auferidas (SLOAN; GRIZZLE, 2014), pelo número de beneficiários atendidos (MILANI FILHO, 2009), pelo logaritmo natural (ln) do ativo total (CRUZ, 2010), pela capacidade do corpo administrativo (JOBOME, 2006) entre outras características. No presente estudo, em decorrência dos dados disponibilizados, assume-se como *proxy* para essa variável a soma do valor total do convênio e da contrapartida do conveniente na função *ln*. Nesse caso, essa variável mede a dimensão financeira do valor total aportado no convênio.

**Objetivo:** medir a eventual influência do tamanho da organização sobre a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos.

**Pressuposto assumido:** o tamanho da organização pode (ou não) influenciar a gestão do financiamento, contribuindo para o impedimento das entidades à obtenção de concessões e transferências de recursos públicos.

**Fundamento:** Jobome (2006) aponta que organizações maiores estão mais envolvidas na prestação de serviços públicos do que instituições menores. Com isso, os mecanismos de governança externas são mais aplicados e o tamanho e a complexidade das questões de governança são mais propensas a ser diversificadas e pertinentes e mais passíveis de adotar códigos de governança corporativa, sendo essa uma variável que influencia a eficiência dessas

organizações. Outro fator apontando é o de que essas organizações recebem uma parte substancial dos recursos advindos de financiamento público no setor, concentrando a maior parte dos valores aportados. As organizações maiores são mais propensas a ter fontes de receitas mais diversificadas e podem realizar mais gastos na captação de recursos (SLOAN; GRIZZLE, 2014, SHEA; WANG, 2015). Mosley e Galakiewicz (2015) inferem que organizações maiores possuem uma maior variedade de beneficiários, podendo obter mais êxitos e possíveis soluções para os problemas sociais, além de uma maior capacidade de fazer investigações necessárias e alocação de pessoas no atingimento das metas e objetivos. O estudo de Cruz (2010) encontrou evidências de que o tamanho da organização está relacionado a fatores reputacionais, confirmando que quanto maior a entidade, maiores serão as receitas de doações e contribuições privadas.

$$\bullet \text{ Mensuração: } \ln\_Tam_i \longrightarrow Im\ ped_i \quad (11)$$

**Onde:**

$\ln\_Tam_i$  = Tamanho da entidade  $i$ ;

$Im\ ped_i$  = Impedimento da entidade  $i$ .

A seguinte sub-hipótese é formulada:

***H<sub>1.9</sub>***: O tamanho da organização está **negativamente** relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos no Brasil.

**Variável (10) = Idade (Id)**: refere-se à data de fundação da entidade constante do cadastro da Secretaria da Receita Federal do Brasil/SRFB até o corte temporal de 30/04/2016.

**Objetivo**: medir a eventual influência da idade da entidade para a probabilidade de ocorrer os impedimentos das entidades à obtenção de concessões e transferências de recursos públicos.

**Pressuposto assumido**: a idade da organização pode (ou não) influenciar a gestão do financiamento, contribuindo para o impedimento das entidades à obtenção de concessões e transferências de recursos públicos.

**Fundamento**: Guo (2007) encontrou evidências de que organizações mais antigas estão mais propensas a ter um corpo administrativo comunitário forte, o que implica em fatores de legitimidade e representatividade, bem como demonstra o poder de controle da organização junto à comunidade em que atua. Alguns estudos apontam que organizações mais

antigas possuem uma melhor reputação junto aos *stakeholders* do que organizações mais jovens, relacionando essa variável a uma maior capacidade administrativa e de subsistência, fator influente nas decisões de doações (CRUZ, 2010; SLOAN; GRIZZLE, 2014). Shea e Wang (2015) também encontraram evidências de que organizações antigas possuem maiores opções estratégicas para geração de receitas do que entidades mais jovens, diminuindo o risco de dependência de recursos. Outra condição a ser obedecida e de ordem legal é a própria imposição da legislação dos convênios que veda que organizações com menos de 3 (três) anos de existência, assim como aquelas que não comprovarem atuação regular por 3 (três) anos na área do objeto de convênio, possam efetivar o convênio (Decreto nº 6.170/11).

$$\bullet \text{ Mensuração: } Id_i \longrightarrow \text{Im } ped_i \quad (12)$$

**Onde:**

$Id_i$  = Idade da entidade  $i$ ;

$\text{Im } ped_i$  = Impedimento da entidade  $i$ .

Formula-se a seguinte sub-hipótese:

**$H_{1.10}$ :** A idade da organização está **negativamente** relacionada a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos no Brasil.

**Variável (11) = Tipo (Tip):** refere-se à forma jurídica assumida pela entidade sem fins lucrativos que, conforme artigo da Constituição Federal classifica-as em associações e fundações. Constam também da base de dados fornecida pelo cadastro CEPIM as cooperativas que, apesar de possuírem legislação própria, enquadram-se no âmbito das organizações sem fins lucrativos. Assim, as classificações foram tratadas como variáveis *dummies*, assumindo 1 (um) para as associações, 2 (dois) para as fundações e 3 (três) para as cooperativas.

**Objetivo:** medir a eventual influência da forma jurídica da entidade para a probabilidade de ocorrer o impedimento das entidades à obtenção de concessões e transferências de recursos públicos.

**Pressuposto assumido:** a forma jurídica pode (ou não) influenciar a gestão do financiamento, contribuindo para o impedimento das entidades à obtenção de concessões e transferências de recursos públicos.

**Fundamento:** a forma jurídica das organizações sem fins lucrativos influencia no seu modelo de gestão, pois os normativos de prestação de contas dão tratamentos diferentes quanto às obrigações legais e regimentais, sendo que, as associações respondem pela maioria dos contratos firmados, possivelmente devido ao menor trâmite burocrático a ser seguido por estas para firmar convênios públicos.

$$\text{Mensuração: } \quad \text{Tip}_i \xrightarrow{+-} \text{Im ped}_i \quad (13)$$

**Onde:**

$\text{Tip}_i$  = Tipo de organização quanto a sua constituição jurídica da Entidade  $i$ ;

$\text{Im ped}_i$  = Impedimento da Entidade  $i$ .

Tem-se então, a seguinte sub-hipótese:

*H<sub>1.11</sub>: O tipo de organização quanto a sua constituição jurídica está positivamente/negativamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos no Brasil.*

**Variável (12) = Região Geográfica (RegGeo):** Unidade Federativa e/ou região geográfica em que se localiza a instituição.

**Objetivo:** medir a eventual influência da localização geográfica da entidade para a probabilidade de ocorrer o impedimento à obtenção de concessões e transferências de recursos públicos.

**Pressuposto assumido:** a região geográfica pode (ou não) influenciar a gestão do financiamento, contribuindo para o impedimento das entidades à obtenção de concessões e transferências de recursos públicos.

**Fundamento:** Hall e Reed (1998) apontam que a distribuição geográfica das organizações sem fins lucrativos não é uniforme e, portanto, algumas áreas são mais propensas a receber recursos do que outras. O estudo de Borges *et al.* (2013) encontrou evidências de que há uma maior atuação das organizações sem fins lucrativos em regiões metropolitanas e com maior densidade populacional. Moutinho (2016) aponta que os recursos públicos provenientes das transferências voluntárias da União não são distribuídos de forma homogênea para os municípios brasileiros apontando que, além de motivações voltadas para a promoção da eficiência econômica e da equidade social, a destinação dos recursos sofrem influências políticas, principalmente em áreas onde o governo deseja ampliar o número de ações feitas em cooperação com as organizações sem fins lucrativos. Verifica-se também que

a distribuição dos recursos pela União às entidades sem fins lucrativos apresentam diferenças regionais substanciais. Conforme dados do Ministério do Planejamento (2013), 91% (noventa e um por cento) dos repasses realizados pela União concentraram-se nas Regiões Sudeste, Nordeste e Sul, respectivamente, sendo que a região Centro-Oeste recebeu 8% dos recursos e a região Norte, apenas 4% neste ano.

$$\bullet \quad \text{Mensuração:} \quad \text{Re } g\text{Geo}_i \xrightarrow{+-} \text{Im } ped_i \quad (14)$$

**Onde:**

$\text{Re } g\text{Geo}_i$  = Região Geográfica à época da liberação das concessões e transferências de recursos públicos a entidade  $i$ ;

$\text{Im } ped_i$  = Impedimento da entidade  $i$ .

Tem-se então, a seguinte sub-hipótese:

*H<sub>1.12</sub>: A região geográfica está **positivamente/negativamente** relacionada a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos no Brasil.*

**Variável (13) = SICONV (SICONV):** o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) tornou-se obrigatório para as organizações sem fins lucrativos a partir do ano de 2008, período em que se deu a consolidação dos módulos utilizados no sistema. Desse modo, foi adotada a variável *dummy* 0 (zero), para referir-se ao período anterior, de não adoção, e 1(um) para o período posterior à implantação do SICONV.

**Objetivo:** medir a eventual influência da implantação do SICONV na probabilidade de ocorrer os impedimentos das concessões e transferências de recursos públicos.

**Pressuposto assumido:** a ferramenta SICONV pode (ou não) influenciar a gestão do financiamento, contribuindo para o impedimento das entidades à obtenção de concessões e transferências de recursos públicos.

**Fundamento:** fatores como complexidade, aumento das responsabilidades de relatórios e supervisão, cumprimento de prazos legais trazem a necessidade de mais esforço para a gestão das subvenções por parte da entidade (SLOAN; GRIZZLE, 2014), podendo aumentar seus custos e a propensão a erros e falhas e não adesão às exigências normativas. Além desses fatores, os levantamentos feitos nas auditorias dos órgãos de controle apontam falhas no sistema de gestão de convênios que podem ocasionar irregularidades técnicas, bem

como manipulação dos dados inseridos pelas organizações. Assim, apesar de ser uma ferramenta de controle, ainda exige um melhor aperfeiçoamento para evitar ou minimizar estas ocorrências (TCU, 2016).

- **Mensuração:**  $SICONV_i \xrightarrow{+} = Im\ ped_i$  (15)

**Onde:**

$SICONV_i$  = Período anterior e posterior à implantação do SICONV;

$Im\ ped_i$  = Impedimento da entidade  $i$ .

Formula-se a seguinte sub-hipótese:

***H<sub>1.13</sub>***: A implantação do SICONV está **positivamente** relacionada a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades privadas sem fins lucrativos no Brasil.

**Variável (14) = Modelo de Governo (MODGOV)**: refere-se ao modelo de governo político que ocupa o poder executivo federal à época da liberação das concessões e transferências de recursos públicos.

**Objetivo**: medir a eventual influência do modelo de governo, caracterizado pelo bloco político que ocupa o poder executivo federal à época da liberação das concessões e transferências de recursos públicos.

**Pressuposto Assumido**: o modelo de governo pode (ou não) influenciar a gestão do financiamento, contribuindo para o impedimento das entidades à obtenção de concessões e transferências de recursos públicos.

**Fundamento**: Kornai (1986) afirma que a adoção de políticas públicas paternalistas por parte do governo em atender a pressão popular por adoção de políticas redistributivas objetivando à redução de desigualdades econômicas pode estimular o aumento de gastos públicos e a transferência de recursos a entidades e programas sociais que apresentam ineficiência alocativa de seus próprios recursos. Iversen (2000); Iversen e Cusack (2000) afirmam que, em países democráticos e com forte organização partidária, governos de maior inclinação para agendas distributivas, tais como os governos de orientação ideológica de esquerda, tendem a expandir os gastos sociais para minimizar os efeitos perversos da desindustrialização como forma de garantir níveis adequados de investimentos em áreas como educação, saúde e de atenção a grupos vulneráveis. Rezende (2008) afirma que a interação

entre o Estado e a sociedade resulta em diferentes padrões de gastos e de tributação que, agregadamente, tentam dar conta de preferências sociais por determinados bens e serviços públicos. Os estudos de Prado (2006) e, posteriormente, Ferreira e Bugarin (2007), encontraram evidências de que as transferências voluntárias de recursos são significativamente influenciadas por motivações político-partidárias, o que demonstra o poder discricionário e esporádico dessas transferências na identificação política entre os prefeitos dos municípios beneficiados e o governo federal. Nessa perspectiva, infere-se que pode haver um aumento e/ou diminuição nas transferências da União para os programas sociais de acordo com a atenção à agenda adotada para a implantação das políticas sociais dos governos que se encontram no poder.

- **Mensuração:**  $MODGOV_i \xrightarrow{+-} Im\ ped_i$  **(16)**

**Onde:**

$MODGOV_i$  = Modelo de governo a época da liberação das concessões e transferências de recursos públicos a Entidade  $i$ ;

$Im\ ped_i$  = Impedimento da Entidade  $i$ .

Tem-se a seguinte sub-hipótese:

*H<sub>1.14</sub>: O modelo de governo está **positivamente/negativamente** relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades privadas sem fins lucrativos no Brasil.*

**Variável (15) = Ano de Eleição (ELEIÇ):** refere-se ao ano da ocorrência da eleição que definiu o modelo de governo político que ocupa o poder executivo federal à época da liberação das concessões e transferências de recursos públicos. A variável é do tipo *dummy* assumindo o valor 0 (zero) para os períodos não eleitores e 1 (um) se for ano de eleição.

**Objetivo:** medir a eventual influência da eleição do modelo de governo, caracterizado pelo bloco político que ocupa o poder executivo federal à época da liberação das concessões e transferências de recursos públicos.

**Pressuposto assumido:** o ano de eleição pode (ou não) influenciar a gestão do financiamento, contribuindo para o impedimento das entidades à obtenção de concessões e transferências de recursos públicos.

**Fundamento:** Rezende (2008) afirma que o Estado entra em ação tentando escolher um conjunto de políticas (nível de tributação e de gastos em diferentes áreas) que sejam mais

adequadas às preferências do eleitor mediano (*median voter*), representantes das escolhas sociais por políticas públicas. Além disso, a competição política e a ampliação dos aspectos de participação e inclusão influenciam as escolhas dos governos em contextos democráticos. Conforme Martinez (2009), a proximidade das eleições e o nível de reputação do gestor público afetam suas escolhas políticas na tentativa de influenciar as decisões dos eleitores e aumentar sua probabilidade de reeleição. Klein (2010) encontrou evidências de que os candidatos que aumentaram seus gastos em anos eleitorais dentro de um limite aceitável pelo eleitor apresentaram maior chance de reeleição. Portanto, a partir desses achados, pressupõe-se que em períodos eleitorais há um aumento nos recursos aportados em programas sociais e, conseqüentemente, em parcerias públicas realizadas com as organizações sem fins lucrativos, ocorrendo o contrário em períodos não eleitorais.

- **Mensuração:**  $ELEIC_i \xrightarrow{-} Im\ ped_i$  (17)

**Onde:**

$ELEIC_i$  = Ano da eleição do modelo de governo vigente  $i$ ;

$Im\ ped_i$  = Impedimento da entidade  $i$ .

Tem-se a seguinte sub-hipótese:

**$H_{1.15}$ :** *O ano da eleição que definiu o modelo de governo está **negativamente** relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos no Brasil.*

Tendo em vista a apresentação dos pressupostos acima, o Quadro 11 sintetiza os fundamentos das variáveis explicativas, além do sinal esperado para o modelo geral da pesquisa.

**Quadro 11 – Síntese das variáveis independentes**

<b>Nomenclatura</b>	<b>Variável</b>	<b>Métrica da variável</b>	<b>Fundamento</b>	<b>Sinal esperado</b>
<i>ObjConv</i>	Objeto do convênio	<i>Dummy</i>	Hall e Reed (1998); Sloan e Grizzle (2014); Mosley e Galakiewicz (2015)	+
<i>OrgConc</i>	Órgão concedente	<i>Dummy</i>	Jobome (2006); Hall e Reed (1998); Evans; Richmond; Shields (2005); Guo (2007); Sloan e Grizzle (2014); Feiveson (2015); Shea e Wang (2015)	+
<i>Log_VlConv</i>	Valor Convênio	Logarítmica	Jobome (2006); Guo (2007); Evans; Richmond; Shields (2005); Milani Filho (2009); Cruz (2010); Andreoni; Payne; Smith (2014) Sloan e Grizzle (2014); Nikolova (2015); Shea e Wang (2015).	+/-
<i>TempVig</i>	Tempo vigência convênio	Métrica	Hall e Reed (1998); Evans e Richmond; Shields (2005); Shea e Wang (2015)	+
<i>Log_VlContPar</i>	Valor contrapartida	Logarítmica	Salamon (1995); Sloan e Grizzle (2014).	+
<i>ConvInad</i>	Nº de convênios Inadimplentes	Métrica	Sloan e Grizzle (2014); TCU (2016)	+
<i>TempPerm</i>	Tempo permanência no CEPIM	Métrica	Jobome (2006); Guo (2007); Hall; Reed (1998); Milani Filho (2009); Cruz (2010)	+
<i>Depend</i>	Grau de dependência de recursos	Métrica	Guo (2007); Milani Filho (2009); Shea e Wang (2015)	+
<i>Log_Tam</i>	Tamanho	Logarítmica	Jobome (2006); Cruz (2010); Sloan e Grizzle (2014); Shea e Wang (2015); Mosley e Galakiewicz (2015)	-
<i>Id</i>	Idade	Métrica	Guo (2007); Cruz (2010); Sloan e Grizzle (2014); Shea e Wang (2015); Decreto nº 6.170/07	-
<i>Tip</i>	Tipo	<i>Dummy</i>	Shea e Wang (2015); Cruz (2010);	+/-
<i>RegGeo</i>	Região Geográfica	<i>Dummy</i>	Hall e Reed (1998); Borges et al. (2013); Moutinho (2016)	+/-
<i>SiConv</i>	SICONV	<i>Dummy</i>	TCU (2016); Sloan; Grizzle, (2014)	+
<i>MODGOV</i>	Modelo de Governo	<i>Dummy</i>	Kornai (1986); Rezende (2008); Iversen (2000); Iversen e Cusack (2000); Prado (2006); Ferreira e Bugarin (2007)	+/-
<i>ELEIÇ</i>	Ano de eleição	<i>Dummy</i>	Rezende (2008); Martinez (2009); Klein (2010).	-

Fonte: Elaborado pela autora

Com base na literatura existente sobre o tema *financiamento público e as organizações sem fins lucrativos*, nas variáveis disponibilizadas para a realização do presente estudo, bem como em outros pressupostos assumidos, parte-se para a realização de pré-testes visando à avaliação e à escolha do método estatístico a ser adotado na pesquisa.

### 3.3 ESPECIFICAÇÃO DO MODELO ECONOMETRICO

Para atender o objetivo geral e considerando os dados disponíveis, foram realizados pré-testes com o intuito de verificar, entre as técnicas estatísticas de análise multivariada, qual a mais adequada para responder às hipóteses formuladas. A escolha das técnicas considerou a variável dependente do tipo não métrica (categórica), sendo então testadas a Análise Discriminante, a Discriminante Canônica e, por fim, a Regressão Logística Multinomial.

Inicialmente, os dados foram tratados com base na técnica estatística Análise Discriminante. Essa técnica tem como propósito básico estimar a relação entre uma variável dependente não métrica (categórica) e um conjunto de variáveis independentes métricas para explicar o máximo de diferença nos perfis de escores médios de dois ou mais grupos, permitindo conhecer as variáveis que se destacam na discriminação dos grupos (HAIR et al., 2005).

Entre as principais condições requeridas para a sua utilização estão: a suposição de normalidade das variáveis independentes; a igualdade nas matrizes de dispersão; a covariância dos grupos; e a linearidade das relações entre as variáveis que não foram atendidas pelos dados da pesquisa. Por essa razão, optou-se pela não aplicação dessa técnica, tendo em vista que o não atendimento desses pressupostos podem causar problemas de estimação da função discriminante afetando negativamente o processo de classificação (HAIR et al., 2005).

A correlação canônica é outra técnica utilizada quando se quer verificar, entre outros aspectos, se dois conjuntos de variáveis são independentes um do outro, ou, ao contrário, determinar a magnitude das relações que possam existir entre dois conjuntos (HAIR et al., 2005, p. 364). Nesse caso, a classificação como variável dependente e independente tem pouca importância na estimação. Apesar de não necessitar da normalidade das variáveis, a correlação canônica exige a linearidade dos dados, pois se as variáveis estatísticas se relacionarem de maneira não linear, a relação não será capturada. Portanto, essa técnica também não se mostrou a mais adequada ao banco de dados nem ao atendimento do objetivo geral do trabalho.

Por fim, os testes aplicando a técnica de regressão logística multinomial mostram um melhor ajuste aos dados contidos na amostra e ao objetivo do trabalho, sendo tratada nas seções seguintes.

### 3.3.1 Regressão logística multinominal

A partir da realização dos pré-testes, a regressão logística multinominal se mostrou mais adequada e aderente aos objetivos da pesquisa por fornecer *outputs* acerca da probabilidade de um convênio pertencer a uma determinada categoria em relação a outra de referência.

Conforme Bittencourt (2003), variáveis qualitativas nominais são aquelas que mais limitam a possibilidade de utilização de técnicas estatísticas, especialmente quando o número de categorias excede dois. Nesse caso, o modelo de regressão logística foi adotado por ser uma técnica considerada parcialmente não paramétrica, não exigindo suposições sobre o comportamento probabilístico dos dados de entrada utilizado para o caso de regressão com mais de uma variável explicativa.

No âmbito das pesquisas internacionais, essa técnica foi utilizada no trabalho de Guo (2007), que construiu relações sobre os efeitos do financiamento do governo sobre as capacidades de representação das organizações sem fins lucrativos. Na literatura nacional, até o presente momento, não foram publicados trabalhos envolvendo a temática estudada utilizando a regressão logística multinominal, evidenciando o ineditismo da presente pesquisa.

O modelo de regressão logística, originalmente desenvolvido para variáveis-resposta binárias, é extensível para variáveis-resposta politômicas (três ou mais categorias). A partir das funções lineares  $g_i(x)$ , é possível calcular as probabilidades condicionais de ocorrência de cada categoria da variável-resposta  $Y$  dado um vetor de observações  $x$  (BITTENCOURT, 2003). Nesse caso, os modelos *logit* com multicategorias usam todos os pares de categorias para especificar a “*odds*” de a saída recair sobre uma categoria em relação a outros grupos.

Essa generalização direta do modelo logístico para variáveis-resposta com  $k$  níveis ( $k > 2$ ) permite sua utilização para discriminação entre  $k$  classes. Essa regra de alocação é conhecida como *discriminação logística*. Desse modo, a probabilidade de uma dada observação  $x$  pertencer a uma das classes  $y_i$  é estimada por meio da seguinte expressão, conforme equação 17:

$$P(Y = (y_i | \mathbf{X})) = \frac{\exp\{g_i(x)\}}{1 + \sum_{j=1}^{k-1} \exp\{g_j(x)\}} \quad (18)$$

$$i = 1, 2, \dots, k-1$$

Onde a função *logit*, assumindo o nível  $y_k$  como base é dada por :

$$g_i(x) = \ln \left[ \frac{P(Y=y_i|X)}{P(Y=y_k|X)} \right] = \beta_{i0} + \beta_{i1} x_1 + \dots + \beta_{ip} x_p \quad (19)$$

$$g_k(x) = 0$$

Considerando  $y_1, y_2, \dots, y_k$  categorias exaustivas e exclusivas da variável  $Y$ , tem-se que:

$$\sum_{i=1}^k P(y_i | x) = 1 \quad (20)$$

Portanto, a probabilidade de uma observação  $\mathbf{x}$  pertencer à classe  $y_k$  denotada por  $P(y_k|\mathbf{x})$ , pode ser obtida por diferença:

$$P(y_k|\mathbf{x}) = 1 - \sum_{i=1}^{k-1} P(y_i | x) \quad (21)$$

A regra de classificação utilizada pelo modelo para alocar uma observação  $\mathbf{x}$  numa das classes  $y_i$  é dada por:

$$\mathbf{x} \in y_i \quad \text{e} \quad P(y_i|\mathbf{x}) > P(y_j|\mathbf{x}) \quad \forall j \neq i \quad (22)$$

Conforme Lattin et al. (2011), o modelo *logit* possui uma forma funcional direta e fechada, facilmente estimada usando-se métodos de máxima verossimilhança. Nesse modelo, os parâmetros são distintos e dados por  $k - 1$  vetores de parâmetros  $\beta'_i = [\beta_{i1}, \beta_{i2}, \dots, \beta_{ip}]$  correspondentes a  $k - 1$  categorias da variável  $Y$ . A  $k - \text{ésima}$  categoria é assumida como base. O processo de estimação dos parâmetros na regressão logística está baseado na maximização da função de verossimilhança  $L(\mathbf{x}, \beta)$ , tornando a suposição de normalidade desnecessária. Com isso, obtêm-se um modelo que maximiza as chances de classificação das observações da população nas classes  $y_i$  às quais realmente pertencem.

Os autores inferem ainda que o modelo *logit* multinominal exige dois pressupostos. O primeiro diz respeito à natureza da distribuição do termo de erro  $\varepsilon_i$ , cuja forma é expressa na equação 23:

$$f(\varepsilon_i) = \exp(-\varepsilon_i) \exp[-\exp(-\varepsilon_i)] \quad (23)$$

Essa distribuição exponencial dupla é conhecida como distribuição *Weibull* (MCFADDEN, 1974) ou distribuição de valores extremos de tipo *II de Gumbel* (GUADAGNI; LITTLE, 1983) sendo similar à distribuição normal, mas positivamente distorcida.

O segundo pressuposto é o de que os termos de erros são independentes ou identicamente distribuídos. Essa assunção resulta numa simplificação do modelo, uma vez

que a classificação em uma determinada categoria é maximizada entre outras alternativas. Assim, o valor máximo de um número de variáveis aleatórias distribuídas dupla e exponencialmente é ele mesmo distribuído dupla e exponencialmente. A equação 24 demonstra essa relação:

$$\rho_{i=} = \frac{\exp(v_i)}{\sum_k \exp(k)} \quad (24)$$

Essa suposição de independência dos termos de erros é considerada uma limitação do modelo *logit* multinominal e dela derivada uma propriedade conhecida como independência de alternativas irrelevantes (IIA – *Independence of Irrelevant Alternatives*). Essa propriedade implica que quando uma nova alternativa é acrescentada ao conjunto de escolhas, ela tem o mesmo impacto proporcional sobre as probabilidades de escolha de todas as alternativas existentes.

No entanto, essa proposição não é bem definida num contexto de escolhas reais, principalmente quando há uma similaridade diferencial dentro do conjunto. A violação desse pressuposto ocorre porque o termo de  $\varepsilon_i$  – que capta os fatores não observados ou não mensuráveis que influenciam as escolhas – são os mesmos para as demais alternativas, significando que estão correlacionados (LATTIN et al. 2011).

Para evitar essa limitação são utilizadas algumas abordagens, tais como: o modelo de interação competitiva multiplicativa (ou modelo MCI) e o modelo de *logit* aninhado.

### 3.3.2 Medidas de qualidade do ajuste do modelo

A regressão logística multinominal utiliza o teste da razão de verossimilhança para verificar a significância do modelo a partir da comparação entre o valor da função de verossimilhança para o modelo contendo apenas os interceptos e a verossimilhança do modelo final com todos os parâmetros estimados. A hipótese do teste é a de que pelos menos um dos parâmetros  $\beta_{ij}$  é diferente de zero, exceto os interceptos.

A hipótese a se testar é:

$$H_0 : \beta_1 = \dots = \beta_p = 0$$

$$H_1 : \exists_{j=1, \dots, p} \beta_j \neq 0$$

De acordo com Hosmer e Lemeshow (2007), sob a hipótese nula de que todos os coeficientes de regressão sejam nulos no modelo, o negativo do dobro da mudança no logaritmo segue uma distribuição qui-quadrada com dois graus de liberdade. A soma dos

quadrados dos resíduos (SQE) da regressão linear, no modelo logístico, é denominada *Deviance (D)*, definida como:

$$D = -2 \ln \delta[(\beta_0)/\delta(x, \beta)] = -2 \ln \delta(\beta_0) - 2 \delta(x, \beta) \sim X_{(k-1)p}^2 \quad (25)$$

Onde,

$\delta(\beta_0)$  é o valor da função de verossimilhança apenas com os interceptos;

$\delta(x, \beta)$  é o valor da função de verossimilhança para o modelo final;

$k$  é o número de categorias da variável-resposta  $Y$ ;

$p$  é o número de variáveis independentes ( $x$ ) incluídas no modelo

Conforme Hair et al. (2005), um modelo bem ajustado terá um valor pequeno para  $-2 \ln$ , sendo seu valor mínimo igual a 0, que representa um ajuste perfeito do modelo com verossimilhança de 1.

Nesse processo, a estatística de *Wald* é utilizada para realização de testes de significância individuais para os parâmetros  $\beta_{ij}$ . A hipótese nula do teste é a de que o coeficiente de  $\beta_{ij}$  é igual a zero. Desse modo, o teste averigua se uma determinada variável independente apresenta uma relação estatisticamente significativa com a variável dependente. Essa estatística é definida como o quadrado da razão entre a estimativa de máxima verossimilhança para o coeficiente e seu respectivo erro padrão (BITTENCOURT, 2003). A sua distribuição é assintótica qui-quadrada com um único grau de liberdade:

$$w = \left[ \frac{\beta_{ij}}{EP(\beta_{ij})} \right]^2 \sim X_1^2 \quad (26)$$

A estatística *Count  $R^2$*  também é utilizada para verificar o ajustamento do modelo. O teste adota um valor de referência, normalmente 0,5, como parâmetro de classificação. Caso o valor previsto pelo modelo seja maior do que 0,5, classifica-se como 1, caso contrário, será classificado como 0. Essa separação permite a comparação entre as previsões do modelo e os valores reais para apurar o número de previsões corretas, dividindo-se pelo número de observações. Outros testes podem ser utilizados para verificar o ajustamento do modelo como o Teste de *Hosmer-Lemeshow* e a curva ROC.

### 3.3.2.1 Teste de Hosmer-Lemeshow e a Curva ROC (Receiver Operating Characteristic)

A medida final de ajuste de modelo é o valor de *Hosmer-Lemeshow*, que fornece uma medida ampla de precisão preditiva, baseada não no valor da verossimilhança, mas na correspondência entre os valores reais e os previstos da variável dependente. Nesse caso, um melhor ajuste de modelo é apontado por uma menor diferença entre a classificação observada e a prevista. A hipótese nula é que não existem diferenças entre os valores previstos e os observados (HAIR et al., 2005).

A curva ou gráfico ROC (*Receiver Operating Characteristic*) é uma ferramenta que permite avaliar quantitativamente o desempenho de um modelo de regressão logística entre a classificação prevista pelo modelo e a classificação real dos eventos. Por meio de uma representação gráfica, é possível visualizar a variação da sensibilidade e especificidade para diferentes pontos de quebra (MARTINEZ; LOUZADA-NETO; PEREIRA, 2003).

A sensibilidade é definida como a probabilidade de o teste fornecer um resultado positivo, dado que realmente seja; e a especificidade é dada pela probabilidade de o teste fornecer um resultado negativo, dado que consiste em um evento verdadeiro. Nessa direção, emprega-se uma regra de decisão baseada em buscar um ponto de corte que maximiza essa função. Assim, obtém-se a representação gráfica de sensibilidade (taxa de verdadeiros positivos) versus especificidade (taxa de falsos positivos) resultante da variação de um valor de corte ao longo do eixo de decisão  $x$ .

O teste ordena todos os casos previstos de acordo com o valor contínuo predito pelo modelo. Nessa perspectiva, quanto mais distante a curva estiver da diagonal principal, melhor será o desempenho do modelo, devendo a curva ser convexa e sempre crescente. No entanto, uma das limitações de se utilizar o gráfico ROC é a sua limitação apenas para duas classes, pois o número de eixos cresce exponencialmente com o número de classes (PRATI; BATISTA; MONET, 2008).

### 3.3.3 Modelo econométrico

Dada a natureza exploratória do estudo, inicialmente os dados foram rotacionados no programa *Stata*, considerando todas as variáveis independentes, bem como as dependentes em suas categorias. Como etapa preliminar à análise, foi verificada a possibilidade de existência de alta correlação entre as variáveis explicativas, a fim de se evitar problemas de

multicolinearidade. O critério considerado foi os valores do coeficiente de correlação linear de Pearson ( $r$ ) maiores que 0,7 ou menores que -0,7 (FÁVERO et al., 2009).

Após a primeira rotação, verificou-se que a variável *Órgão Concedente (OrgConc)* mostrou correlação com a variável *Objeto do Convênio (ObjConv)*, sendo retirada do modelo estatístico. Na sequência, o novo modelo foi rodado e a análise dos coeficientes indicaram ausência de autocorrelação com as demais variáveis, permitindo considerar, com esses ajustes, o modelo final a ser tratado por regressão logística múltipla.

Para a aplicação dessa técnica, as estimativas dos parâmetros devem ser interpretadas em relação ao grupo de referência. Com isso, as equações geram probabilidades para prever se uma categoria está acima ou abaixo da categoria de referência. Portanto, tem-se que para cada unidade de variação na variável de previsão, é esperado o *logit* dos resultados em relação ao grupo de referência para alterar sua respectiva estimativa do parâmetro, dado que as demais variáveis do modelo são mantidas constantes (HAIR et al., 2005).

Conforme esses autores, um coeficiente exponenciado maior que 1,0 representa uma relação positiva entre a variável explicativa e a variável resposta, e significa que, controlando outras variáveis na equação, a variável independente aumenta a probabilidade de estar na categoria de não referência sobre a de estar na categoria de referência. De forma inversa, um coeficiente negativo significa que a variável independente diminui essa probabilidade.

O valor da estatística *odds ratio* indica a razão entre a probabilidade de escolher uma categoria (impedimento) e a categoria de referência, podendo ser interpretada como a razão de chance de verificar como a mudança em um fator ou variável explicativa pode afetar a variável dependente. Nessa perspectiva, a interpretação dos coeficientes exponenciados deve considerar seu efeito multiplicativo sobre as razões de chance ou de risco (HAIR et al., 2005).

A pesquisa propõe dois modelos econométricos considerando que as análises foram divididas em duas etapas distintas. A primeira etapa buscou evidenciar a existência de elementos latentes para determinar os efeitos perversos relacionados à gestão dos recursos entre os convênios comparando dados de organizações inadimplentes nas categorias pesquisadas e convênios em situação de adimplência (categoria de referência). No entanto, para essa análise, foram necessárias algumas alterações no banco de dados de acordo com as características e o tipo de organizações contidas na amostra, quais sejam:

i. a variável *Número de Convênios Inadimplentes (ConvInad)* teve sua nomenclatura alterada para *Número de Convênios (NConv)*, referindo-se, assim, ao quantitativo de convênios firmados entre as organizações e os órgãos públicos;

ii. a variável *Tempo de Permanência no CEPIM (TempPerm)* não foi incluída no modelo por ser relacionar apenas com as organizações INADIMPLENTES;

iii. a variável *Modelo de Governo (ModGov)* não foi incluída considerando que a partir de 2010 (banco com entidades adimplentes), existe apenas um modelo de governo atuando.

Desse modo, o modelo econométrico considerando a primeira etapa de análise dos resultados, assume a seguinte especificação, conforme equação 27:

$$\ln \left[ P(SITCONV) = \left( \frac{Y_{i/X}}{Y_{k/X}} \right) \right]_i = \alpha + \beta_1 ObjConv_i + \beta_2 Log\_VIConv_i + \beta_3 TempVig_i + \beta_4 Log\_Contrap_i + \beta_5 NConv_i + \beta_6 DepRec_i + \beta_7 Log\_Tam_i + \beta_8 Id_i + \beta_9 Tip_i + \beta_{10} RegGeo_i + \beta_{11} SICONV + \beta_{12} ELEIÇ + \varepsilon_1 \quad (27)$$

**Onde:**

*SITCONV<sub>i</sub>* = Variável dependente categórica que assume o valor 0 para os convênios adimplentes; 1 para os convênios impedidos por irregularidades nas prestações de contas; 2 para os convênios impedidos por irregularidades na execução e 3 para os convênios impedidos por decisão dos órgãos de controle e instauração de TCE;

$\alpha$  = intercepto que representa o grupo de base convênios *ADIMPLENTES*;

*ObjConv<sub>i</sub>* = variável *dummy* que assume 0 ou 1 para cada classe de atuação dos convênios;

*Log\_VIConv<sub>i</sub>* = função logarítmica do valor do convênio;

*TempVig<sub>i</sub>* = Tempo de Vigência firmado no convênio;

*Log\_Contrap<sub>i</sub>* = função logarítmica da Contrapartida do convênio;

*NConv<sub>i</sub>* = número de convênios mantidos com os órgãos públicos;

*DepRec<sub>i</sub>* = grau de dependência de recursos medida pela proporção entre o valor do convênio e a contrapartida do convenente;

*Log\_Tam<sub>i</sub>* = função logarítmica do Tamanho da organização representada pela *proxy* a soma do valor total do convênio e da contrapartida do convenente;

*Id<sub>i</sub>* = Idade da organização em 30/03/2016;

*Tip<sub>i</sub>* = variável *dummy* assumidas para a constituição jurídica da entidade;

*RegGeo<sub>i</sub>* = variável *dummy* assumidas para Região Geográfica de atuação do convênio;

*SICONV* = variável *dummy* que assume o valor 0 para o período anterior a adoção e 1 para o período posterior a adoção do SICONV;

*ELEIÇ* = variável *dummy* que assume 0 para os anos não eleitoreiros e 1 para período de eleição;

$\varepsilon_i$  = Termo de erro

O segundo modelo econométrico consiste em comparar entre si as categorias dos impedimentos, objetivando identificar as relações latentes entre as variáveis independentes e as variáveis de resposta. Assim, o modelo de regressão logística multinominal primeiramente considerou as categorias de impedimento *Irregularidades na Execução (IMPEDY<sub>2</sub>)* e *Inscrição por Decisão dos Órgãos de Controle (IMPEDY<sub>3</sub>)* em relação à categoria de

referência *Irregularidades nas Prestações de Contas* ( $IMPEDY_1$ ), ou seja, a razão entre  $Y_2$  e  $Y_1$  e a razão entre  $Y_3$  e  $Y_1$ , sendo  $g_1(x) = 0$ .

Para se observar o efeito entre  $Y_2$  e  $Y_3$  a base de referência utilizada foi a categoria *Irregularidade na execução* ( $IMPEDY_2$ ), em relação à categoria *Inscrição por decisão dos órgãos de controle e instauração de TCE* ( $IMPEDY_3$ ).

Sendo assim, obtém-se o segundo modelo representado na equação 28:

$$\ln \left[ P (IMPED) = \left( \frac{Y_{i/X}}{Y_{k/X}} \right) \right]_i =$$

$$\alpha + \beta_1 ObjConv_i + \beta_2 Log\_VlConv_i + \beta_3 TempVig_i + \beta_4 Log\_Contrap_i +$$

$$\beta_5 ConvInad_i + \beta_6 TempPerm_i + \beta_7 DepRec_i + \beta_8 Log\_Tam_i + \beta_9 Id_i +$$

$$\beta_{10} Tip_i + \beta_{11} RegGeo_i + \beta_{12} SICONV + \beta_{13} ModGov + \beta_{14} ELEIÇ + \varepsilon_1$$

(28)

Onde:

$IMPEDY_k$  = variável dependente categórica que assume o valor 1 para os convênios impedidos por irregularidades nas prestações de contas; 2 para os convênios impedidos por irregularidades na execução e 3 para os convênios impedidos por decisão dos órgãos de controle e instauração de TCE;

$\alpha$  = intercepto que representa o grupo de base *Irregularidades nas Prestações de Contas* e, na segunda análise *Irregularidades na Execução*;

$ObjConv_i$  = variável *dummy* que assume 0 ou 1 para cada classe de atuação dos convênios;

$Log\_VlConv_i$  = função logarítmica do valor do convênio;

$TempVig_i$  = Tempo de Vigência firmado no convênio;

$Log\_Contrap_i$  = função logarítmica da Contrapartida do convênio;

$ConvInad_i$  = número de convênios em situação de inadimplência junto aos órgãos públicos;

$TempPerm_i$  = Tempo de Permanência do convênio no cadastro CEPIM;

$DepRec_i$  = grau de dependência de recursos medida pela proporção entre o valor do convênio e a contrapartida do convenente.

$Log\_Tam_i$  = função logarítmica do Tamanho da organização representada pela *proxy* a soma do valor total do convênio e da contrapartida do convenente;

$Id_i$  = Idade da organização em 30/03/2016;

$Tip_i$  = variável *dummy* assumidas para a constituição jurídica da entidade;

$RegGeo_i$  = variável *dummy* assumidas para Região Geográfica de atuação do convênio;

$SICONV$  = variável *dummy* que assume o valor 0 para o período anterior a adoção e 1 para o período posterior a adoção do SICONV;

$ModGov$  = variável *dummy* que assume 0 para governos de partidos de direita (1995-2001) e 1 para modelo de governo de partidos de esquerda (2002-2015);

$ELEIÇ$  = variável *dummy* que assume 0 para os anos não eleitorais e 1 para período de eleição;

$\varepsilon_i$  = Termo de erro

## 4 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

Esta seção apresenta os resultados e as análises procedidas sobre os dados sumarizados a partir do referencial teórico abordado e, embora a regressão logística multinomial permita a realização de previsões, neste estudo, buscou-se identificar as variáveis independentes que conjuntamente influenciam os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos às entidades privadas sem fins lucrativos brasileiras, revelando aquelas que são mais latentes no processo.

### 4.1 RESULTADOS DA REGRESSÃO

A primeira etapa do tratamento estatístico utilizando o modelo econométrico proposto teve por objetivo verificar a existência de elementos latentes comparando-se dados de convênios firmados entre as organizações sem fins lucrativos e os órgãos públicos no período de 2010 a 2015, que não apresentaram irregularidades em suas prestações de contas e, portanto, estavam aptos a firmar parcerias públicas como categoria de referência, comparando-os com a amostra dos convênios em situação de impedimento. Nessa direção, buscou-se examinar empiricamente se existem fatores que afetam a gestão dos recursos financeiros provocando efeitos perversos em determinadas organizações.

Essa metodologia é semelhante à proposta no trabalho de Guo (2007) ao comparar organizações sem fins lucrativos que receberam financiamento público com organizações não beneficiadas por recursos governamentais a fim de verificar como a governança é mediada por níveis de financiamento do governo. Posteriormente, o modelo foi aplicado considerando a amostra de dados dos convênios em situação de “inadimplência” ou “impugnado” a fim de examinar, entre as categorias de impedimentos pesquisadas, quais determinantes podem influenciar a ocorrência destes. Dessa forma, os achados permitem rejeitar ou não as hipóteses formuladas na pesquisa.

Após essas considerações, segue-se a análise dos resultados alcançados pela metodologia proposta.

#### 4.1.1 Resultados da regressão para a verificação dos efeitos perversos na gestão dos convênios

O objetivo principal da pesquisa é verificar se existem elementos burocráticos, sociais e políticos que caracterizem a ocorrência dos efeitos perversos resultantes da gestão do financiamento público das organizações sem fins lucrativos brasileiras. Partindo desse pressuposto, os resultados da Tabela 3 mostram as evidências empíricas dos fatores que exercem influência sobre as relações contratuais entre organizações que apresentaram os impedimentos *Irregularidades na Prestação de Contas (IMPEDY<sub>1</sub>)*, *Irregularidades na Execução (IMPEDY<sub>2</sub>)* e *Inscrição por Decisão dos Órgãos de Controle (IMPEDY<sub>3</sub>)* quando comparadas às organizações cujos convênios encontram-se *adimplentes* ou aptos a firmar convênios públicos.

**Tabela 3** – Resultados da Regressão Logística Multinomial entre convênios inadimplentes e adimplentes

<b>Categoria da Variável Dependente</b>	<b>Coefficiente</b>	<b>Odds ratio</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>P &gt;  z </b>
<b>Irregularidades na prestação de contas (IMPEDY<sub>1</sub>)</b>				
<i>ObjConv</i>				
<i>ObjConv<sub>1</sub></i>	-2.4617	.0853	6.5691	0.708
<i>ObjConv<sub>2</sub></i>	-6.6688	.0013	6.8938	0.333
<i>ObjConv<sub>3</sub></i>	-2.0027	.1350	6.5216	0.759
<i>ObjConv<sub>4</sub></i>	.0996	1.1047	14.6837	0.995
<i>ObjConv<sub>5</sub></i>	3.0567	21.2577	7.2122	0.672
<i>ObjConv<sub>6</sub></i>	-1.8480	.1575	713.4688	0.998
<i>ObjConv<sub>7</sub></i>	4.5626	95.8414	385.0532	0.991
<i>ObjConv<sub>8</sub></i>	.7071	2.0281	7.8170	0.928
<i>Log_VIConv</i>	-34.1834	1.43e-15	8.4322	0.000***
<i>TempVig</i>	2.7368	15.4377	1.1027	0.013**
<i>Log_Contrap</i>	-1.2532	.2856	.7642	0.101
<i>NConv</i>	.6460	1.9078	.4156	0.120
<i>DepRec</i>	-.4167	.6591	11.8868	0.972
<i>Log_Tam</i>	40.4293	3.62e+17	9.8366	0.000***
<i>Id</i>	.0049	1.0050	.08230	0.953
<i>Tip</i>				
<i>Tip<sub>1</sub></i>	-6.0006	.0025	69.6681	0.931
<i>Tip<sub>2</sub></i>	-12.6950	3.07e-06	69.7606	0.856
<i>RegGeo</i>				
<i>RegGeo<sub>1</sub></i>	-2.8890	.0556	2.9767	0.332
<i>RegGeo<sub>2</sub></i>	1.0897	2.9735	3.0836	0.724
<i>RegGeo<sub>3</sub></i>	-.1782	.8367	2.6881	0.947
<i>RegGeo<sub>4</sub></i>	2.8527	17.3342	4.1487	0.492
<i>SICONV</i>	-29.1064	2.29e-13	8.5890	0.001***
<i>ELEIÇ</i>	4.3537	77.7636	3.3208	0.190

Constante	-15.2913	2.29e-07	71.7446	0.831
<b>Irregularidades na Execução (IMPEDY<sub>2</sub>)</b>				
<i>ObjConv</i>				
<i>ObjConv</i> <sub>1</sub>	-1.8445	.1581	6.5711	0.779
<i>ObjConv</i> <sub>2</sub>	-7.3018	.0007	6.8972	0.290
<i>ObjConv</i> <sub>3</sub>	-1.6164	.1986	6.5236	0.804
<i>ObjConv</i> <sub>4</sub>	.7527	2.1227	14.6849	0.959
<i>ObjConv</i> <sub>5</sub>	4.3517	77.6131	7.2138	0.546
<i>ObjConv</i> <sub>6</sub>	-.49976	.6068	713.4688	0.999
<i>ObjConv</i> <sub>7</sub>	5.7328	308.8297	385.0533	0.988
<i>ObjConv</i> <sub>8</sub>	2.6483	14.1302	7.8193	0.735
<i>Log_VIConv</i>	-31.3226	2.49e-14	8.3840	0.000***
<i>TempVig</i>	2.7490	15.6276	1.1027	0.013**
<i>Log_Contrap</i>	-1.2451	.2879	.7642	0.103
<i>NConv</i>	.6453	1.9066	.4156	0.120
<i>DepRec</i>	-.7088	.4922	11.884	0.952
<i>Log_Tam</i>	37.8694	2.80e+16	9.7841	0.000***
<i>Id</i>	.0101	1.0101	.0823	0.903
<i>Tip</i>				
<i>Tip</i> <sub>1</sub>	-6.0320	.0024	69.6682	0.931
<i>Tip</i> <sub>2</sub>	-12.5817	3.43e-06	69.7608	0.857
<i>RegGeo</i>				
<i>RegGeo</i> <sub>1</sub>	-3.1531	.0427	2.9786	0.290
<i>RegGeo</i> <sub>2</sub>	1.1364	3.1154	3.0848	0.713
<i>RegGeo</i> <sub>3</sub>	-.2186	.8036	2.6899	0.935
<i>RegGeo</i> <sub>4</sub>	2.7425	15.5261	4.1495	0.509
<i>SICONV</i>	-29.6320	1.35e-13	8.5912	0.001***
<i>ELEIÇ</i>	4.2358	69.1185	3.3213	0.202
Constante	-17.6426	2.18e-08	71.7438	0.806
<b>Inscrição por decisão dos órgãos de controle (IMPEDY<sub>3</sub>)</b>				
<i>ObjConv</i>				
<i>ObjConv</i> <sub>1</sub>	-2.1012	.1223	6.5684	0.749
<i>ObjConv</i> <sub>2</sub>	-6.1475	.0021	6.8926	0.372
<i>ObjConv</i> <sub>3</sub>	-2.0882	.1239	6.5207	0.749
<i>ObjConv</i> <sub>4</sub>	.0934	1.0978	14.6831	0.995
<i>ObjConv</i> <sub>5</sub>	3.5101	33.4508	7.2110	0.626
<i>ObjConv</i> <sub>6</sub>	-1.6327	.1954	713.4688	0.998
<i>ObjConv</i> <sub>7</sub>	5.2208	185.0889	385.0531	0.989
<i>ObjConv</i> <sub>8</sub>	.2605	1.2976	7.82009	0.973
<i>Log_VIConv</i>	-25.4183	9.14e-12	8.1720	0.002***
<i>TempVig</i>	2.6718	14.4667	1.1028	0.015**
<i>Log_Contrap</i>	-1.1968	.3022	.7638	0.117
<i>NConv</i>	.6499	1.9155	.4156	0.118
<i>DepRec</i>	-1.2560	.2848	11.8772	0.916
<i>Log_Tam</i>	31.6540	5.59e+13	9.5708	0.001***
<i>Id</i>	.0087	1.0088	.0823	0.915
<i>Tip</i>				
<i>Tip</i> <sub>1</sub>	-6.2866	.0018	69.6680	0.928
<i>Tip</i> <sub>2</sub>	-13.1336	1.98e-06	69.7605	0.851
<i>RegGeo</i>				

<i>RegGeo<sub>1</sub></i>	-3.0963	.0452	2.9779	0.298
<i>RegGeo<sub>2</sub></i>	1.0927	2.9822	3.0839	0.723
<i>RegGeo<sub>3</sub></i>	.0494	1.0506	2.6882	0.985
<i>RegGeo<sub>4</sub></i>	3.0602	21.3319	4.1480	0.461
<i>SICONV</i>	-29.8797	1.06e-13	8.5977	0.001***
<i>ELEIÇ</i>	4.4232	83.3641	3.3207	0.183
<i>Constante</i>	-14.4801	5.14e-07	71.7399	0.840
Log likelihood = -3660.4604		Prob . chi <sup>2</sup> = 0.0000		
Pseudo R <sup>2</sup> = 0.3698		LR (69) = 4296.540		
R <sup>2</sup> de McFadden = 0.370		R <sup>2</sup> de McFadden Ajustado = 0.353		
Count R <sup>2</sup> = 0.496		Count R <sup>2</sup> Ajustado = 0.203		
N = 4.409				

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

\* p < .10; \*\* p < .05; \*\*\* p < .01.

Nota: A variável dependente contém 4 categorias. A categoria convênios adimplentes é definida como a categoria de comparação e, portanto, não é mostrada no modelo.

Considerando a significância estatística e os coeficientes da regressão logística multinomial, os resultados evidenciam que as variáveis *Valor do Convênio (Log\_VIConv)*, *Tempo de vigência (TempVig)*, *Tamanho da organização (Log\_Tam)* e *SICONV (SICONV)* demonstram significância para explicar a probabilidade de ocorrência ou não de impedimentos decorrentes da gestão do financiamento quando se compara organizações que se encontram em situação de inadimplência com aquelas cujos convênios estão adimplentes ou aptos a manterem relações contratuais com a administração pública.

A variável *Valor do Convênio (Log\_VIConv)* apresentou uma alta significância no modelo, considerando o nível de confiabilidade de 1%. Entretanto, o coeficiente demonstra que essa variável está negativamente relacionada aos impedimentos das concessões, ou seja, quanto maior o valor dos recursos aportados haverá uma diminuição na probabilidade de ocorrer esses impedimentos.

Essa evidência pode estar relacionada ao fato de que as organizações que recebem maiores volumes de recursos financeiros tendem a aumentar seu nível de responsabilização e de adoção de mecanismos de governança internos mais eficazes a fim de atender as expectativas das finalidades dos convênios. Por conseguinte, há um aumento na sua capacidade administrativa para gerir os recursos públicos (JOBOME, 2006; ANDREONI; PAYNE; SMITH, 2014; SLOAN; GRIZZLE, 2014).

Alguns estudos apontam que o grau de eficiência produtiva das organizações pode ser positivamente alterado pelo recebimento das transferências públicas, refletindo-se num incremento das atividades relacionadas aos programas e projetos sociais, bem como no aumento da capacidade de essas organizações alcançarem um maior número de beneficiários

(MILANI FILHO, 2009; SLOAN; GRIZZLE, 2014). Outro fator a ser considerado é que maiores valores aportados nas parcerias podem influenciar o aumento no nível de exigência e responsabilização por parte dos financiadores (órgãos concedentes) dos recursos e pelos beneficiários dos serviços que são prestados por essas organizações.

Ademais, as saídas e os controles dos gastos dos recursos provenientes das subvenções são diretamente gerenciados pelos órgãos da administração pública, levando as organizações a se adequarem às exigências e prioridades do financiamento. Desse modo, o não cumprimento das obrigações normativas sujeita-as a penalidades e sanções e, conseqüentemente, à perda da parceria (EVANS; RICHMOND, SHIELDS, 2005; CRUZ, 2010; SHEA; WANG, 2015).

Os beneficiários também veem o recebimento de recursos públicos como um fator de reputação e de riqueza da organização, que em troca deve fornecer serviços de qualidade em seus objetivos finalísticos de prestação de serviços de natureza pública (CRUZ, 2010). Portanto, esses fatores conjuntamente podem influenciar as organizações a manterem determinados padrões de conduta, ampliando sua eficiência operacional e os resultados alcançados por estas e o cumprimento dos objetivos compactuados.

A variável *Tempo de Vigência (TempVig)* apresentou influência positiva e significativa em nível de 5% para determinar a ocorrência de impedimentos às concessões do financiamento. As razões de chances indicam que variações positivas na vigência dos contratos aumentam em mais de 14 (quatorze) vezes a probabilidade de ocorrer irregularidades na gestão dos convênios quando comparadas com organizações adimplentes. Esse resultado colabora com algumas pesquisas que indicam que uma grande parte das instituições sem fins lucrativos não dispõe de recursos humanos nem capacidade administrativa suficiente para atender as demandas crescentes exigidas pelo financiamento público (HALL; REED, 1998; EVANS; RICHMOND; SHIELDS, 2005). Além disso, o aumento nos prazos de vigência também pode diminuir suas estratégias de captação de receitas (SHEA; WANG, 2015; NIKOLOVA, 2015) tornando-as dependentes financeiramente dos recursos públicos (MILANI FILHO, 2009), causando perda de reservas e flexibilidade para suportar atrasos e falhas nos valores repassados (HALL; REED, 1998).

Em relação à variável *Tamanho (Log\_Tam)*, esta mostrou alta significância para os determinantes dos impedimentos às concessões quando comparadas à categoria de referência, evidenciando que quanto maior a organização, maior a probabilidade de ocorrer os efeitos perversos relacionados à gestão dos recursos.

Apesar de a literatura apontar que organizações maiores são mais capacitadas administrativamente para resolver problemas sociais complexos e mais propensas a adotar

códigos de governança interna eficazes para atender as exigências do financiamento público (JOBOME, 2006; CRUZ, 2010; SLOAN; GRIZZLE, 2014; SHEA; WANG, 2015), essa relação não foi confirmada pelos achados da pesquisa tendo como comparação o grupo de referência. Essa evidência pode indicar que os mecanismos de governança e os instrumentos de *accountability*, como a supervisão regulatória e a responsabilização, ainda são ineficientes para minimizar ou evitar o mau uso de recursos por parte das organizações sem fins lucrativos (EBRAHIM, 2003; SANO; ABRÚCIO, 2008; BARBOSA, 2000; DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014), haja vista que elas são beneficiadas com um maior aporte de recursos provenientes dos convênios (JOBOME, 2006; SLOAN, GRIZZLE, 2014).

Somadas às fragilidades dos órgãos de controle, a ausência de aspectos formais e de gestão, fatores exigidos nas relações institucionais que envolvem o ambiente das parcerias entre o Estado e as organizações sem fins lucrativos, torna-se um campo altamente propício para os desvios de finalidade nas execuções dos contratos, o que se reflete nos inúmeros efeitos sociais indesejados envolvendo o financiamento público e o alcance das políticas sociais (REZENDE, 2002, 2008a, 2008b; SANO; ABRÚCIO, 2008; MILANI FILHO, 2009; DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014). Nessa perspectiva, pode-se considerar que o achado aponta para a necessidade de manutenção de avaliações e fiscalização nos recursos aportados, já que essa transferência de responsabilização representa a opção de não direcionar os recursos escassos para outras áreas ou outras organizações que sejam mais eficientes ou eficazes na alocação desses recursos (MILANI FILHO, 2009).

Quanto à variável *SICONV*, esta apresentou uma alta significância estatística para o modelo, sendo que o coeficiente demonstra que essa relação é negativamente relacionada aos impedimentos quando comparada à categoria de referência. O *SICONV* é uma ferramenta de controle da administração pública adotada a partir de achados de auditorias fiscalizatórias realizadas pelos órgãos de controle (TCU) que apontam para inúmeras irregularidades no uso das transferências voluntárias da União, tanto para entes da federação como para as organizações privadas, entre elas, as organizações sem fins lucrativos.

Esse achado pode refletir que – apesar de essa ferramenta ter introduzido elementos burocráticos, exigindo uma maior capacidade técnica das entidades em atender os normativos impostos e ainda necessitar de aperfeiçoamentos em sua governança, fator evidenciado nas inúmeras fragilidades apontadas pelos órgãos públicos (TCU, 2016) – a relação do coeficiente mostra que após a adoção do *SICONV* há uma diminuição na probabilidade de ocorrer problemas decorrentes das falhas e irregularidades envolvendo as transferências públicas para as organizações sem fins lucrativos. Esse fator é importante para ratificar a necessidade da

adoção de mecanismos de controle que colaborem com o aumento de monitoramento e supervisão e, conseqüentemente com os níveis de confiabilidade e responsabilização envolvendo a aplicação desses recursos.

As demais variáveis independentes – *Número de Convênios, Objeto do Convênio, Tipo de Entidade, Idade, Região Geográfica, Contrapartida e Ano de Eleição* – não mostraram significância estatística como possíveis fatores de influência de impedimentos às concessões quando comparados a organizações cujos convênios não apresentaram problemas formais em suas relações contratuais junto aos órgãos governamentais.

Em face do atendimento do objeto da pesquisa, parte-se para a segunda análise estatística que envolve a verificação de quais determinantes mostram-se latentes, quando consideradas apenas as organizações inadimplentes, que as diferenciam entre as categorias de impedimentos pesquisadas. Desse modo, buscar-se-á comparar os resultados alcançados pelo modelo estatístico proposto com as hipóteses formuladas na pesquisa.

#### **4.1.2 Resultados da regressão logística multinomial para os determinantes dos impedimentos às concessões de financiamento**

A Tabela 4 identifica os resultados alcançados pela regressão logística multinomial considerando as informações obtidas no conjunto de dados fornecidos pelo cadastro CEPIM cujos convênios encontram-se em situação de impugnados ou impedidos no período de 1996 a 2016 de firmar parcerias públicas.

Nesse sentido, são apresentados coeficientes, razão de chance (*Odds ratio*), desvio padrão e significância estatística das variáveis (*p-value*) que diferenciam as categorias de impedimentos *Irregularidades na Execução (IMPEDY<sub>2</sub>)* e *Inscrição por Decisão dos Órgãos de Controle (IMPEDY<sub>3</sub>)*, quando comparadas à categoria de referência *Irregularidades nas Prestações de Contas (IMPEDY<sub>1</sub>)*.

**Tabela 4** – Resultado da Regressão Logística Multinomial entre as categorias de impedimentos

<b>IMPEDY<sub>k</sub></b>	<b>Coefficiente</b>	<b>Odds Ratio</b>	<b>Erro-Padrão</b>	<b>P&gt; z </b>
<b>Irregularidades na Execução (IMPEDY<sub>2</sub>)</b>				
<i>ObjConv</i>				
<i>ObjConv<sub>1</sub></i>	.6815	1.9768	.2295	0.003***
<i>ObjConv<sub>2</sub></i>	-.6744	.5095	.2875	0.019**
<i>ObjConv<sub>3</sub></i>	.3894	1.4761	.2281	0.088*
<i>ObjConv<sub>4</sub></i>	.6845	1.9827	.2834	0.016**
<i>ObjConv<sub>5</sub></i>	1.4093	4.0930	.2461	0.000***
<i>ObjConv<sub>6</sub></i>	1.4256	4.1605	.3463	0.000***
<i>ObjConv<sub>7</sub></i>	1.2704	3.5625	.4279	0.003***
<i>ObjConv<sub>8</sub></i>	1.5694	4.8040	.2583	0.000***
<i>Log_VIConv</i>	2.7683	15.9323	1.3048	0.034**
<i>TemVig</i>	-.0113	.9887	.0062	0.069*
<i>Log_ContPart</i>	-.0112	.9888	.0253	0.657
<i>ConvInad</i>	.0054	1.0054	.0050	0.282
<i>TempPerm</i>	-.3394	.7122	.0441	0.000***
<i>DepRec</i>	-.3353	.7151	.2331	0.150
<i>Log_Tam</i>	-2.5301	.7961	1.3165	0.055*
<i>Id</i>	.0007	1.0007	.0047	0.878
<i>Tip</i>				
<i>Tip<sub>1</sub></i>	.3042	1.356	.2036	0.135
<i>Tip<sub>2</sub></i>	.3129	1.3674	.2238	0.162
<i>RegGeo</i>				
<i>RegGeo<sub>1</sub></i>	-.1699	.8437	.1720	0.323
<i>RegGeo<sub>2</sub></i>	.0570	1.0587	.1465	0.697
<i>RegGeo<sub>3</sub></i>	.0438	1.0448	.1627	0.788
<i>RegGeo<sub>4</sub></i>	-.0823	.9210	.1487	0.580
<i>SICONV</i>	1.1144	3.0478	.3144	0.000***
<i>MODGOV</i>	-.3037	.7380	.1350	0.024**
<i>ELEIÇ</i>	.1569	1.1610	.0954	0.100*
<i>Constante</i>	-2.1650	.1147	.6487	0.001***
<b>Inscrição por decisão dos órgãos (IMPEDY<sub>3</sub>)</b>				
<i>ObjConv</i>				
<i>ObjConv<sub>1</sub></i>	.5133	1.6708	.1949	0.008***
<i>ObjConv<sub>2</sub></i>	.5275	1.695	.2396	0.028**
<i>ObjConv<sub>3</sub></i>	-.0616	.9402	.1930	0.750
<i>ObjConv<sub>4</sub></i>	.0872	1.091	.2828	0.758
<i>ObjConv<sub>5</sub></i>	.6562	1.9274	.2180	0.003***
<i>ObjConv<sub>6</sub></i>	.3491	1.4178	.3828	0.362
<i>ObjConv<sub>7</sub></i>	.7991	2.2235	.4273	0.061*
<i>ObjConv<sub>8</sub></i>	-.9632	.3816	.3008	0.001***
<i>Log_VIConv</i>	9.2192	10089.31	1.6840	0.000***
<i>TemVig</i>	-.0931	.9111	.0093	0.000***
<i>Log_ContPar</i>	.0478	1.0489	.0316	0.131
<i>ConvInad</i>	.0098	1.010	.0061	0.107

<i>TempPerm</i>	-4.908	.6121	.0509	0.000***
<i>DepRec</i>	-.9470	.3879	.2865	0.001***
<i>Log_Tam</i>	-9.3030	.0001	1.6982	0.000***
<i>Id</i>	-.0002	.9997	.0052	0.961
<i>Tip</i>				
<i>Tip<sub>1</sub></i>	.2217	1.2482	.2161	0.305
<i>Tip<sub>2</sub></i>	-.0950	.9094	.2491	0.703
<i>RegGeo</i>				
<i>RegGeo<sub>1</sub></i>	-.1278	.8800	.1926	0.507
<i>RegGeo<sub>2</sub></i>	.0032	1.0032	.1669	0.985
<i>RegGeo<sub>3</sub></i>	.3179	1.374	.1787	0.075*
<i>RegGeo<sub>4</sub></i>	.2525	1.2873	.1686	0.134
<i>SICONV</i>	13.2955	594268.8	350.0545	0.970
<i>MODGOV</i>	-.2731	.7610	.1399	0.051*
<i>ELEIÇ</i>	-.2054	.8143	.0990	0.038**
<i>Constante</i>	-10.646	.0000	350.0551	0.976
Log likelihood = -		LR $\chi^2$ (52) = 1068.73		
3582.5534				
Prob > $\chi^2$ = 0.000		Pseudo R <sup>2</sup> = 0.1298		
N = 3.842				

**Fonte:** dados da pesquisa (2016).

\* p < .10; \*\* p < .05; \*\*\* p < .01.

Nota: A variável dependente contém 3 categorias. A categoria Irregularidades nas Prestações de conta é definida como categoria de referência, não sendo, portanto, demonstrada no modelo.

A categoria *Irregularidades na Execução (IMPEDY<sub>2</sub>)* inclui os convênios cujos impedimentos estão relacionados a desvios dos recursos para finalidades não acordadas, não realização das metas, além de práticas de atos irregulares ou ilícitos envolvendo o financiamento público. No que diz respeito ao impedimento *Inscrição por Decisão dos Órgãos de controle (IMPEDY<sub>3</sub>)*, este se relaciona à apuração de irregularidades resultantes dos trabalhos de auditorias, investigações preliminares e sindicâncias, bem como após processos administrativos de TCE para apurações quanto ao mau uso dos recursos provenientes das transferências da União.

Os resultados estatísticos alcançados permitem verificar que as variáveis independentes *Objeto do Convênio (ObjConv)*, *Valor do Convênio (Log\_VIConv)*, *Tempo de Vigência (TempVig)*, *Tempo de Permanência no CEPIM (TempPerm)*, *Grau de Dependência (DepRec)*, *Tamanho (Log\_Tam)*, *Região Geográfica (RegGeo)*, *SICONV (SICONV)*, *Modelo de Governo (MODGOV)* e *Ano de Eleição (ELEIÇ)* mostraram significância estatística para influenciar os impedimentos às concessões de financiamento nas categorias de impedimentos *Irregularidades na Execução (IMPEDY<sub>2</sub>)* e *Inscrição por Decisão dos Órgãos de Controle (IMPEDY<sub>3</sub>)* quando comparadas à categoria de referência.

Os achados empíricos evidenciam que as organizações cujos convênios atuam na área de Agricultura e Desenvolvimento Agrário (*ObjConv<sub>1</sub>*) apresentaram uma relação altamente significativa para os impedimentos *Irregularidades na Execução (IMPEDY<sub>2</sub>)* e *Inscrição por Decisão dos Órgãos de Controle (IMPEDY<sub>3</sub>)*. A estatística *odds ratio* indica que a razão de chance é de 1,6 vezes maior de apresentar este impedimento em relação ao impedimento *Irregularidades nas Prestações de Contas (IMPEDY<sub>1</sub>)*.

Já as estatísticas para os convênios que atuam na área de Saúde (*ObjConv<sub>2</sub>*) apresentaram relação significativa quanto ao nível de confiabilidade de 5% para os impedimentos *Inscrição por Decisão dos Órgãos de Controle (IMPEDY<sub>3</sub>)* em relação ao grupo de referência. A razão de chance desse tipo de impedimento ocorrer entre os convênios que atuam nessa área aumentam em aproximadamente 1,7 vezes em relação ao grupo de referência.

Para as organizações cujos convênios possuem atuação na área de Educação, Cultura e Desporto (*ObjConv<sub>3</sub>*) e Integração e Desenvolvimento Nacional (*ObjConv<sub>4</sub>*), as estatísticas indicam que existe relevância significativa positiva para determinar o impedimento *Irregularidades na Execução (IMPEDY<sub>2</sub>)* em relação à categoria de referência.

Destaca-se que os convênios nas áreas de Turismo (*ObjConv<sub>5</sub>*), Trabalho e Previdência (*ObjConv<sub>6</sub>*) e Ciência, Tecnologia e Inovação (*ObjConv<sub>8</sub>*) apresentam uma alta significância estatística, bem como proporcionam em média uma razão de chances acima de 4 vezes para o impedimento *Irregularidades na Execução (IMPEDY<sub>2</sub>)* dos recursos em relação ao grupo de base. Além disso, os convênios na área de Turismo (*ObjConv<sub>5</sub>*) e Ciência, Tecnologia e Inovação (*ObjConv<sub>8</sub>*) também indicam alta relevância estatística para explicar o impedimento *Inscrição por Decisão dos Órgãos de Controle (IMPEDY<sub>3</sub>)*. No entanto, verifica-se que a área de Ciência, Tecnologia e Inovação (*ObjConv<sub>8</sub>*) apresenta uma relação negativa para esse impedimento em relação à categoria de referência, já evidenciada anteriormente.

Esses achados são consistentes com pesquisas internacionais que sugerem que a extrema diversificação, o tipo e o modo de atuação do setor sem fins lucrativos refletem-se na gestão dessas entidades, tornando-as mais suscetíveis a direcionar seus objetivos a grupos específicos ou a programas em que há um maior aporte de recursos, muitas vezes fora de seu âmbito de atuação ou em áreas que nem sempre atendem as necessidades da população, sendo esses problemas relacionados aos desvirtuamentos ou efeitos perversos na aplicação dos recursos (HALL; REED, 1998; SLOAN; GRIZZLE, 2014; MOSLEY; GALAKIEWICZ, 2015).

No contexto brasileiro, percebe-se que as políticas de desenvolvimento e expansão voltadas para a elevação do desempenho e da eficiência do Estado atuam em um ambiente complexo e de demandas crescentes, e que ações conjuntas entre este e as organizações sem fins lucrativos têm o objetivo de alcançar de forma eficaz as políticas públicas, principalmente em áreas que são necessárias para o desenvolvimento e atendimento social. Todavia, esse modelo de cooperação mostra-se muitas vezes deficitário, dado o aumento no contexto de irregularidades e problemas relacionados à gestão dos recursos públicos (DAGNINO, 2004; LOPES, 2007; REZENDE, 2008b; MILANI FILHO, 2009; DALTO; NOSSA, MARTINEZ, 2014). Tendo em vista os resultados alcançados, a hipótese de que o objeto do convênio está positivamente relacionado à probabilidade de ocorrerem os impedimentos de concessões e as transferências de recursos públicos às entidades sem fins lucrativos não pode ser rejeitada.

Nessa direção, a variável *Valor do Convênio (Log\_VIConv)* apresentou significância estatística positiva para as categorias de impedimentos consideradas de não referência. O valor do *p-value* e a estatística *odds ratio* indicam que a relação é mais bem explicada para o impedimento *Inscrição por Decisão dos Órgãos de Controle (IMPEDY<sub>3</sub>)* quando se compara à categoria de referência.

Esse resultado pode evidenciar o fato de que os convênios com valores contratuais maiores estão mais sujeitos aos mecanismos de fiscalização dos órgãos de controle (JOBOME, 2006; CRUZ, 2010). Além disso, a instauração de TCE somente pode ser aplicada para os convênios cujo montante seja superior a R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais) conforme a IN/TCU N° 71/2012.

Esses resultados podem evidenciar que, apesar de maior sujeição a procedimentos fiscalizatórios, a ausência de responsabilização, de controles eficazes e a prevalência de aspectos meramente formais nas avaliações das prestações de contas dos convênios tornam recorrentes irregularidades e desvios envolvendo a aplicação dos recursos públicos (BARBOSA, 2000; ALVES; SLOMSKI, 2006; REZENDE, 2008; SANO; ABRÚCIO, 2008; DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014), haja vista a alta relação existente entre essa variável e os referidos impedimentos que são motivados principalmente por problemas na aplicação dos recursos.

Somadas as fragilidades envolvendo a governança externa, pode-se apontar que elementos burocráticos adotados pelas organizações sem fins lucrativos colaboram com esse cenário, no qual grande parte não dispõe de recursos humanos nem de capacidade administrativa para lidar com as exigências crescentes e os controles legais exercidos pelos agentes governamentais financiadores incorrendo em mau uso, desvios de finalidades e

quebra de cláusulas acordadas, situações caracterizadoras dos efeitos perversos (HALL; REED, 1998, EVANS; RICHMOND; SHIELDS, 2005, BARBOSA, 2000; MILANI FILHO, 2009; REES; MULLINS; BOVAIRD, 2012; MOSLEY; GALAKIEWICZ, 2015). A partir das evidências encontradas, a Hipótese  $H_{1,3}$  de que o valor do convênio está positivamente/negativamente relacionado à probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos às entidades sem fins lucrativos brasileiras não pode ser rejeitada.

Nesse processo, a variável *Tempo de Vigência* (*TempVig*) apresentou significância estatística para os impedimentos *Irregularidades na Execução* (*IMPEDY<sub>2</sub>*) e *Inscrição por Decisão dos Órgãos de Controle* (*IMPEDY<sub>3</sub>*), sendo os níveis de confiabilidade de 10% e 1% respectivamente. Contrariamente ao esperado, o coeficiente indica que a variável *Tempo de Vigência* (*TempVig*) está negativamente relacionada aos impedimentos quando comparadas ao grupo de referência. Esse resultado indica que quanto maior o tempo contratual mantido nos convênios as probabilidades de ocorrerem os impedimentos anteriormente referidos diminuem.

Essa evidência pode estar relacionada ao fato de que organizações que mantêm uma relação de parceria mais duradoura com os entes da administração pública tendem a adotar critérios e condutas mais eficazes (JOBOME, 2006). Dessa forma, o controle e a limitação da utilização dos recursos dentro dos parâmetros acordados em conformidade com os objetos constantes dos convênios pode refletir na melhoria dos programas e projetos de atendimentos sociais, assim como minimizar eventuais desvios na aplicação das subvenções (JOBOME, 2006; GUO, 2007; CRUZ, 2010; SLOAN; GRIZZLE, 2014). Tendo em vista os resultados alcançados, rejeita-se a Hipótese  $H_{1,4}$  de que o tempo de vigência dos convênios está positivamente relacionado à probabilidade de ocorrerem os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos.

Quanto aos resultados empíricos relativos à variável *tempo de permanência* no cadastro CEPIM (*TempPerm*), estes se mostraram altamente significantes para os impedimentos *Irregularidades na Execução* (*IMPEDY<sub>2</sub>*) e *Inscrição por decisão dos órgãos* (*IMPEDY<sub>3</sub>*) quando comparados ao grupo de referência. No entanto, esperava-se uma relação positiva para os impedimentos tendo em vista que essa variável é um importante indicativo da capacidade administrativa da organização em gerir os recursos aportados na organização.

Uma possível explicação para o achado é o fato de que os processos administrativos adotados pelos órgãos de controle decorrem em um período longo de tempo, cabendo diversos

recursos até sua conclusão final. Com isso, há uma grande defasagem entre o fato gerador e a apuração de responsabilidades perante as organizações investigadas.

Ressalta-se também que a implantação do cadastro teve início apenas no ano de 2013, sendo que o prazo médio do tempo de permanência dos convênios em situação de inadimplência contidos na amostra é de apenas 2,5 anos, apesar de eles terem suas vigências contratuais iniciadas a partir do ano de 1996. Essa consideração pode eventualmente ter influência nos resultados alcançados pelo modelo econométrico. Por conseguinte, rejeita-se a hipótese  $H_{1.7}$  de que o tempo de permanência da entidade na condição de impedida está positivamente relacionada à probabilidade de ocorrerem os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos brasileiras.

A variável *Grau de Dependência dos Recursos (DepRec)* apresentou relação com alta significância estatística para a categoria de impedimento *Inscrição por decisão dos órgãos de controle (IMPEDY<sub>3</sub>)*. Contudo, o sinal do coeficiente indica que quanto maior o grau de dependência de financiamento público menor a probabilidade de ocorrer o referido impedimento quanto comparado à categoria de referência. Essa relação não era esperada, no entanto, esse achado está consistente com os estudos de Sloan e Grizzle (2014), Jobome (2006), Andreoni, Payne e Smith (2014) de que o financiamento público pode colaborar para a expansão ou criação de novos projetos relacionados aos programas sociais mantidos por essas organizações, aumentando seus níveis de responsabilização e *accountability*. Além disso, a necessidade de recursos e até de questões reputacionais pode aumentar os níveis de comprometimento (ou imposição) dessas organizações em atender os pressupostos contratuais tendo em vista a manutenção da parceria pública. Portanto, rejeita-se a hipótese  $H_{1.8}$  de que um maior grau de dependência dos recursos está positivamente relacionado à probabilidade de ocorrerem os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos.

A variável *tamanho da organização (Log\_Tam)* mostrou significância estatística para as categorias de impedimentos *Irregularidades na Execução* e *Inscrição por Decisão dos Órgãos de Controle*. Porém, o valor de *p-value* indica que está mais fortemente relacionada a este último. O coeficiente aponta que essa relação é negativa. Desse modo, quanto maior a entidade, menores serão as chances de apresentarem os referidos impedimentos.

Esse achado corrobora as evidências encontradas em estudos anteriores que apontam que organizações maiores são mais envolvidas na prestação de serviços públicos do que instituições menores, sendo mais propensas a adotarem ferramentas de governança mais eficazes na gestão dos recursos apresentando melhores resultados no cumprimento de seus

programas sociais. Além disso, essas organizações também apresentam uma maior probabilidade de ter fontes de receitas diversificadas, podendo realizar mais despesas na captação dos recursos (JOBOME, 2006; CRUZ, 2010; SLOAN; GRIZZLE, 2014; SHEA; WANG, 2015, MOSLEY; GALAKIEWICZ, 2015). Portanto, com base nessa evidência, a hipótese  $H_{1,9}$  de que o tamanho da instituição está negativamente relacionada à probabilidade de ocorrerem os impedimentos às concessões de financiamento às entidades sem fins lucrativos não é rejeitada.

No que diz respeito à variável *Região Geográfica Centro-Oeste (RegGeo3)*, esta apresentou relevância significativa ao nível de 10% para determinar o impedimento *Inscrição por Decisão dos órgãos de Controle*. A estatística *odds* indica que há um aumento de 1,37 vezes na razão de chance de os convênios que atuam nessa região apresentarem o referido impedimento em relação à categoria de referência.

O propósito do convênio é atender as áreas mais carentes e que necessitam de ação imediata do Poder Público a partir do reconhecimento da realidade socioeconômica local. Dados do Ministério do Planejamento (2013) apontam que essa região é uma das menos beneficiadas com aportes dos recursos provenientes das transferências da União (6% do valor total repassado). Logo, o achado pode evidenciar que, em virtude de preponderâncias de objetivos políticos frente a critérios de equidade social e atendimento das necessidades da sociedade contribuem para a tendência à manutenção das desigualdades inter-regionais (AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013, MOUTINHO, 2016).

Ressalta-se que o impedimento está relacionado aos trabalhos de auditorias e fiscalizações, que correspondem a uma forma de controle da administração pública. Tendo em vista os critérios de distribuição, reflete-se então sobre a importância dos controles na gestão pública cujo papel é prevenir e detectar irregularidades, bem como certificar que os recursos são aplicados eficazmente e alcançam os objetivos de atendimento as comunidades. Por conseguinte, a Hipótese  $H_{1,12}$  de que a região geográfica está positivamente/negativamente relacionada à probabilidade de ocorrerem os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos não pode ser rejeitada.

Em relação à variável *SICONV (SICONV)*, esta apresentou uma relação positiva e alto nível de significância estatística para determinar o impedimento dos convênios no motivo *Irregularidades na Execução (IMPEDY<sub>2</sub>)*. As probabilidades demonstradas na estatística *odds ratio* evidenciam que, após a adoção da ferramenta, a razão de chance de ocorrer o impedimento aumenta 3,04 vezes quando comparada ao grupo de referência *Irregularidades nas Prestações de Contas*. Apesar de a utilização do sistema almejar à desburocratização, à

padronização e à simplificação dos processos ligados ao repasse, às despesas e às prestações de contas das transferências voluntárias da União (BRASIL, 2007), a introdução do SICONV ainda é considerada recente (desde 2008). Nessa direção, uma das possíveis explicações é que a introdução de elementos burocráticos aumenta o nível de complexidade e formação técnica profissional para a elaboração dos relatórios e o cumprimento de prazos legais, exigindo um mais esforço das organizações em aderir aos pressupostos normativos (BARBOSA, 2000; SLOAN; GRIZZLE, 2014).

Os próprios órgãos de controles apontam que, entre outros fatores, as falhas no sistema são responsáveis por uma grande quantidade de erros, inconsistências nos dados e manipulações na gestão dos recursos aportados por meio das transferências voluntárias da União aos convênios com as organizações sem fins lucrativos (BRASIL, 2013). Desse modo, esses fatores contribuem para o baixo nível de transparência e o aumento dos casos de irregularidades envolvendo o uso dos recursos públicos (ALVES; SLOMSKI, 2006; DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014). Diante do exposto, a hipótese  $H_{1.13}$  de que a implantação do SICONV está positivamente relacionado à probabilidade de ocorrerem os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos não pode ser rejeitada.

No caso da variável *Modelo de Governo (MODGOV)*, esta apresentou relação negativa e significativa com nível de confiança de 5% para os impedimentos *Irregularidades na Execução (IMPEDY<sub>2</sub>)* e *Inscrição por Decisão dos Órgãos de Controle (IMPEDY<sub>3</sub>)*. Nesse sentido, a evidência empírica indica que quando o modelo de governo possui inclinação partidária de esquerda, há uma diminuição na probabilidade de ocorrer os impedimentos às concessões.

Esse resultado colabora com os estudos de Iversen (2000); Iversen e Cusack (2000) e Rezende (2008) ao inferirem que governos de maior inclinação para agendas distributivas tendem a expandir os gastos sociais com o objetivo de garantir níveis adequados de investimentos principalmente em áreas em que as desigualdades sociais são mais proeminentes como saúde, educação e assistência a grupos vulneráveis como forma de minimizar os efeitos perversos resultantes da falta de investimentos em outros setores da economia.

Kornai (1986) também aponta que a pressão popular para a adoção de políticas redistributivas pode estimular os governos a aumentar os gastos públicos e as transferências de recursos para entidades e programas sociais que apresentam ineficiência alocativa nos seus próprios recursos. Nesse caso, o achado da pesquisa pode ser indicativo dos possíveis reflexos

das interações que envolvem as relações de controle e poder entre o Estado e as organizações sem fins lucrativos (O'DONNELL, 1998; DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014). Portanto, a hipótese  $H_{1.14}$  de que o modelo de governo está positivamente/negativamente relacionado à probabilidade de ocorrerem os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das organizações sem fins lucrativos brasileiras não pode ser rejeitada.

Quanto à variável *Ano de Eleição (ELEIÇ)*, apresentou uma relação positiva em um nível de significância estatística de 10% para a categoria de impedimento *Irregularidades na Execução (IMPEDY<sub>2</sub>)*. No entanto, para o impedimento *Inscrição por Decisão dos Órgãos de Controle (IMPEDY<sub>3</sub>)*, o coeficiente indica uma relação negativa (nível de significância de 5%).

Esse achado pode evidenciar que aspectos de participação e inclusão de atores sociais em épocas de competição política ampliam os gastos públicos por parte do Estado em projetos e programas sociais realizados conjuntamente com esses atores (KORNAI, 1986; REZENDE, 2008). Oportunamente, como consequência, esse aumento no volume de recursos empregados nas entidades, associado ao “relaxamento” dos controles públicos, em virtude da própria competição, acaba por elevar a possibilidade de ocorrência de irregularidades.

Ressalta-se que, no período abrangido pela pesquisa, o modelo de governo brasileiro foi predominantemente mantido por uma única organização partidária, com programa de governo específico. As evidências podem refletir que a inclinação das escolhas governamentais dos partidos que estão no poder está voltada principalmente para atender as preferências de seus eleitores e de grupos de interesses, representantes sociais das políticas públicas (REZENDE, 2008a). Nessa perspectiva, a hipótese de que o ano de eleição que definiu o modelo de governo está positivamente/negativamente relacionado à probabilidade de ocorrerem os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos brasileiras não pode ser rejeitada.

Como parte complementar à análise, parte-se para verificação da influência das variáveis para diferenciar a categoria *Inscrição por Decisão dos órgãos de controle* em relação à categoria *Irregularidades na Execução*.

#### *4.1.2.1 Análise comparativa da categoria Inscrição por Decisão dos Órgãos de Controle tendo como base de referência a categoria Irregularidades na Execução*

Considerando que os resultados da regressão logística múltipla servem de parâmetro de comparação entre os diversos grupos, realizou-se a mudança de base para se observar as

relações estatísticas existentes entre as variáveis de resposta *Inscrição por decisão dos órgãos de Controle (IMPEDY<sub>3</sub>)* em relação à categoria *Irregularidades na execução (IMPEDY<sub>2</sub>)*. Na Tabela 5, são sintetizados os resultados empíricos encontrados.

**Tabela 5** – Resultado da Regressão Logística Multinomial entre as categorias Inscrição por Decisão dos órgãos e Irregularidades na Execução

IMPEDIMENTO	Coefficiente	Odds Ratio	Erro-Padrão	P> z
<b>Inscrição por Decisão dos órgãos (IMPEDY<sub>3</sub>)</b>				
<i>ObjConv</i>				
<i>ObjConv<sub>1</sub></i>	-.1682	.8451	.2470	0.496
<i>ObjConv<sub>2</sub></i>	1.2019	3.3265	.3122	0.000***
<i>ObjConv<sub>3</sub></i>	-.4510	.6370	.2469	0.068*
<i>ObjConv<sub>4</sub></i>	-.5972	.5503	.3255	0.067*
<i>ObjConv<sub>5</sub></i>	-.7531	.4709	.2583	0.004***
<i>ObjConv<sub>6</sub></i>	-1.0765	.3408	.3872	0.005***
<i>ObjConv<sub>7</sub></i>	-.4713	.6242	.4370	0.281
<i>ObjConv<sub>8</sub></i>	-2.5326	.0795	.3280	0.000***
<i>Log_Vl Conv</i>	6.4509	633.2618	1.5540	0.000***
<i>TempVig</i>	-.08181	.9214472	.0097	0.000***
<i>Log_Contrap</i>	.0590	1.0608	.0326	0.070*
<i>ConvInad</i>	.0044	1.0044	.0062	0.481
<i>TempPerm</i>	-.1514	.85946	.0519	0.003***
<i>DepRec</i>	-.6117	.5424	.2072	0.003***
<i>Log_Tam</i>	-6.7728	.0011	1.5700	0.000***
<i>Id</i>	-.0010	.9990	.0056	0.863
<i>Tip</i>				
<i>Tip1</i>	-.0825	.9208	.2321	0.722
<i>Tip2</i>	-.4079	.6650	.2649	0.124
<i>RegGeo</i>				
<i>RegGeo<sub>1</sub></i>	.0421	1.0430	.2110	0.842
<i>RegGeo<sub>2</sub></i>	-.5383	.9476	.17879	0.763
<i>RegGeo<sub>3</sub></i>	.2741	1.3153	.1923	0.154
<i>RegGeo<sub>4</sub></i>	.3348	1.3976	.1811	0.065*
<i>SICONV</i>	12.1807	194983.2	350.0545	0.972
<i>MOD GOV</i>	.0306	1.0311	.1540	0.842
<i>ELEIÇ</i>	-.3624	.6960	.1104	0.001***
Constante	-8.4815	.0002	350.0551	0.981
Log Likelihood = - 582.5534 LR chi <sup>2</sup> (52) = 1068.73				
Prob > chi <sup>2</sup> = 0.000 Pseudo R <sup>2</sup> = 0.1298				
N = 3.842				

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

\* p < .10; \*\* p < .05; \*\*\* p < .01.

Nota: Os resultados da tabela evidenciam a relação das probabilidades entre as variáveis dependentes *Inscrição por Decisão dos Órgãos e Irregularidades na execução* (categoria de referência), sendo demonstrada apenas uma função *logit* do modelo.

Os resultantes apresentados demonstram que as variáveis *Objeto do Convênio* (*ObjConv<sub>2</sub>*), *Valor do Convênio* (*Log\_VIConv*), *Tempo de Vigência* (*TempVig*), *Tempo de Permanência no CEPIM* (*TempPerm*), *Contrapartida* (*Log\_Contrap*), *Grau de Dependência de Recursos* (*DepRec*), *Tamanho* (*Log\_Tam*), *Região Geográfica* (*RegGeo<sub>4</sub>*) e *Ano de Eleição* (*ELEIÇ*) apresentaram significância estatística para influenciar a categoria *Inscrição por Decisão dos Órgãos de Controle* quando comparada ao impedimento *Irregularidades na Execução*.

A variável *Objeto do Convênio* (*ObjConv<sub>2</sub>*) apresentou significância estatística para o impedimento. Destaca-se que, entre os convênios impedidos, a área de Saúde (*ObjConv<sub>2</sub>*) evidencia uma maior probabilidade em apresentar irregularidades em suas prestações de contas no que tange aos processos de auditorias fiscalizatórias pelos órgãos de controle quando comparadas à categoria de referência *Irregularidades na Execução*, o que confirma as evidências constantes da análise anterior.

Uma possível justificativa é a de que a área de Saúde (*ObjConv<sub>2</sub>*) concentra projetos sociais com valores bastante elevados, sendo em média R\$ 600 milhões, conforme dados da amostra de convênios impedidos. O Ministério da Saúde, órgão concedente responsável pela intermediação das parcerias firmadas entre o Estado e as organizações sem fins lucrativos que atuam na área de saúde, está entre os três maiores em relação a aportes de recursos financeiros através das transferências voluntárias da União, conforme dados do Ministério do Planejamento (2013). Diante da relevância e da materialidade dos valores aportados nos convênios, infere-se que os órgãos de controle exercem processos de fiscalização e responsabilização mais criteriosos, tendo em vista também que essa é uma área fundamental no âmbito das políticas públicas no contexto brasileiro.

No que diz respeito à variável *Valor do Convênio* (*Log\_VIConv*), esta novamente mostrou alta significância estatística e uma relação positiva para o referido impedimento quando comparados à categoria de referência *Irregularidades na Execução*. Esse achado reforça os resultados anteriores de que, apesar de haver uma melhora por parte dos órgãos públicos em manter mecanismos de controles mais eficazes, estes ainda não são suficientes para evitar o mau uso dos recursos públicos, haja vista o aumento e a recorrência de problemas envolvendo a gestão desses recursos (DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014).

Quanto à variável *contrapartida* (*Log\_Contrap*), esta não apresentou significância estatística entre a categoria de impedimento *Inscrição por decisão dos órgãos de controle* quando comparada à categoria *Irregularidades nas Prestações de Contas*. No entanto, foi encontrada relação estatística positiva em um nível de confiança de 10% para o impedimento

*Inscrição por decisão dos órgãos de controle* quando comparado ao impedimento de referência *Irregularidades na execução*. Esse achado pode apontar a incapacidade ou a insuficiência filantrópica (SALAMON, 1995) dessas organizações em gerar recursos em escala adequada e suficiente para lidar com as necessidades dos serviços sociais, bem como em arcar com os custos do programa previsto. Além disso, aponta-se que o financiamento público pode influenciar o aumento de gastos da organização em despesas administrativas e de programas que normalmente não fariam se não houvesse o aporte das subvenções, o que pode exigir que essas organizações tenham outras fontes de recursos para executar seus projetos (SLOAN; GRIZZLE, 2014).

A variável *Região Geográfica Sudeste (RegGeo4)* está positivamente relacionada ao referido impedimento. Essa relação é significativa em nível de confiança estatística de 10%, sendo suas razões de chance de 1,85 vezes em relação ao grupo de referência *Irregularidades na Execução*. Esse achado pode estar relacionado ao fato de que essa região concentra o maior aporte de recursos públicos provenientes das transferências voluntárias da União para as organizações sem fins lucrativos. Esses números também se refletem nos casos de impedimentos e impugnações, pois, do valor total de recursos repassados aos convênios que estão em atual estado de inadimplência, 55,09% da amostra concentra-se na nessa região.

Já a variável *Ano de eleição* apresentou aumento na significância estatística para o impedimento *Inscrição por decisão dos órgãos de controle* quando comparado ao impedimento *Irregularidades na execução*. Todavia, o coeficiente estatístico manteve a evidência negativa entre a variável e os impedimentos. Nesse sentido, esse aumento da confiabilidade empírica da relação reforça que em períodos de competição política os governos tendem a ampliar seus gastos principalmente em áreas de cunho assistencial com intuito de influenciar as decisões dos eleitores e aumentar a probabilidade de reeleição (REZENDE, 2008; KLEIN, 2010).

As variáveis *Tempo de Vigência (TempVig)*, *Tempo de Permanência no cadastro CEPIM (TempPerm)*, *Grau de Dependência de Recursos (DepRec)* e *Tamanho (Log\_Tam)* apresentaram um coeficiente estatístico negativo e níveis de confiabilidade de 1% para a variável *inscrição por decisão dos órgãos de controle* quando comparadas à categoria *Irregularidades na Execução*. Os resultados são consistentes com aqueles alcançados para a categoria de impedimento *Irregularidades na Prestação de contas*.

Por sua vez, as variáveis *Tipo de Organização (Tip)*, *Idade (Id)*, *Número de convênios inadimplentes (ConvInad)*, *SICONV (SICONV)* e *Modelo de Governo (MODGOV)* não foram significantes para explicar as diferenças entre as categorias comparadas. Nessa direção, os

resultados alcançados permitiram verificar as influências individuais das variáveis testadas para cada categoria nas quais as organizações sem fins lucrativos são consideradas impedidas ou impugnadas de obterem as concessões de financiamento público.

Os fatores evidenciados estão consistentes com a Teoria dos Efeitos Perversos e com outros estudos relacionados ao modelo de cooperação adotado não só no Brasil mas também em diversos países que envolvem a gestão flexibilizada entre o Estado e as organizações sem fins lucrativos como forma de aumentar a eficácia e minimizar ou melhorar os gastos públicos em áreas de cunho eminentemente sociais.

No entanto, o alcance desses objetivos ainda carece de um mais aprofundamento e representa um desafio para o atual estágio da gestão pública, tendo em vista que a ocorrência de comportamentos “desviantes” ou efeitos perversos são onipresentes na ação social e nem sempre é possível prever ou controlar tais fenômenos (BOUDON, 1979; HIGGINS, 2011).

#### 4.2 SIGNIFICÂNCIA ESTATÍSTICA DO MODELO

A avaliação da significância estatística fornece suporte para a não rejeição do modelo final de regressão logística múltipla, sendo possível verificar sua robustez e adequação aos procedimentos de análise, assim como a sua aderência aos objetivos propostos na pesquisa. Para o primeiro modelo econométrico utilizado na regressão logística multinomial (Equação 27), o teste da razão de verossimilhanças ( $\text{Prob} > \text{LR}: 0.000$ ) indica que o modelo apresenta um bom ajuste global. O Pseudo  $R^2$  de *McFadden* indica que o poder de predição é de 37%, considerado bom, principalmente em pesquisas na área social. A estatística Count  $R^2$  demonstra que o modelo consegue classificar corretamente 49,6% dos casos contidos na amostra.

Para o segundo modelo econométrico (equação 28) o resultado da estatística LR  $\chi^2$  indica que o modelo apresenta 52 graus de liberdade e  $\log$  da probabilidade de interação final de 1068.73, o que permite afirmar que o modelo converge em todos os parâmetros. O teste da razão de verossimilhanças demonstra que o modelo se ajusta adequadamente aos dados ( $\text{Prob} > \text{LR}: 0.000$ ).

O Pseudo  $R^2$  de *McFadden* é utilizado de maneira análoga ao  $R^2$  da análise de regressão. A estatística indica que o poder de predição do segundo modelo é de 12,98%. Contudo, essa interpretação deve ser vista com cautela e analisada conjuntamente com outras medidas da regressão.

Parte-se então para a análise dos testes de *Hosmer-Lemeshow* e o gráfico ROC utilizados para verificar os níveis de ajustamento para o segundo modelo, que considera apenas as organizações impedidas.

#### 4.2.1 Níveis de ajustamento dos modelos

Os resultados do teste de *Hosmer-Lemeshow* e da curva ROC foram utilizados para verificar os níveis de ajustamento do modelo na predição dos valores efetivos e previstos da variável dependente. No caso da regressão logística multinomial, a estatística do teste é efetuada entre duas variáveis dependentes. Desse modo, foram procedidas análises distintas entre a categoria de referência e cada uma das categorias de variáveis dependentes.

Um modelo de regressão logística multinomial é bem ajustado quando as diferenças entre os valores observados e os preditos são mínimas. Por isso, o modelo é considerado adequado para descrever a relação entre a variável resposta e as covariáveis. Nessa técnica, a comparação é feita para cada uma das funções *logit*, devendo ser avaliada utilizando regressões logísticas individuais, ou seja, através de  $k - 1$  modelos de regressão logística binária (HOSMER; LEMESHOW, 1982).

A esse respeito, a Tabela 6 mostra as medidas de ajuste para a variável dependente *Irregularidades na Execução (IMPEDY<sub>2</sub>)* considerando seus resultados em relação à categoria de referência *Irregularidades nas Prestações de Contas (IMPEDY<sub>1</sub>)*.

**Tabela 6 – Medidas de Ajuste entre as categorias de impedimentos IMPEDY<sub>2</sub>/IMPEDY<sub>1</sub>**

<b>Teste Hosmer-Lemeshow</b>			
Número de Observações			2.939
Número de padrões de variáveis independentes			2.892
Chi <sup>2</sup> de Pearson			2941.06
Prob > Chi <sup>2</sup>			0.1575
<b>Adequação de Medida de Ajuste para as categorias IMPEDY<sub>2</sub>/IMPEDY<sub>1</sub></b>			
D (2912)	3505.944	Prob > LR	0.000
R <sup>2</sup> de McFadden	0.133	R <sup>2</sup> de McFadden ajustado	0.120
Count R <sup>2</sup>	0.679	Count R <sup>2</sup> Ajustado	0.286
Sensibilidade	78,26%	Área da Curva ROC	0.7390
Especificidade	55,30%		
<b>Corretamente Classificados</b>			<b>67,95%</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

\*Nota: IMPEDY<sub>1</sub>: variável dependente *Irregularidades nas prestações de contas*; IMPEDY<sub>2</sub> variável dependente *Irregularidades na Execução*.

O teste de Hosmer-Lemeshow ( $\text{Prob} > \text{Chi}^2 = 0,1575$ ) rejeita a hipótese nula de que não existem diferenças significativas entre os resultados preditos e os observados. A estatística  $R^2$  de *McFadden* indica que o poder de predição do modelo para as categorias  $\text{IMPEDY}_2$  em relação à  $\text{IMPEDY}_1$  é de 13,3%. O teste de significância dos coeficientes do modelo ( $\text{Prob} > \text{LR} = 0,000$ ) indica que o modelo se ajusta adequadamente aos dados.

Em termos de acurácia ou de sensibilidade, o modelo foi capaz de classificar corretamente 78,26% dos casos, sendo a probabilidade de apresentar um resultado negativo, dado que ele era verdadeiro é de 55,30%, resultando em uma precisão geral de 67,95%. A análise da área da curva ROC (0,7390) indica que o modelo gerado possui um bom poder discriminatório. A Tabela 7 mostra o resultado do ajuste do modelo considerando as categorias de impedimentos *Inscrição por decisão dos órgãos de controle* ( $\text{IMPEDY}_3$ ) em relação à variável dependente de referência *Irregularidades na Prestação de Contas* ( $\text{IMPEDY}_1$ ).

**Tabela 7 – Medidas de Ajuste do Modelo entre as categorias de impedimentos  $\text{IMPEDY}_3/\text{IMPEDY}_1$**

<b>Teste Hosmer-Lemeshow</b>			
Número de Observações		2.522	
Número de padrões de variáveis independentes		2.484	
Chi <sup>2</sup> de Pearson (2468)		3781.36	
Prob > Chi <sup>2</sup>		0.2218	
<b>Adequação de Medida de Ajuste entre as categorias de impedimentos <math>\text{IMPEDY}_3/\text{IMPEDY}_1</math></b>			
D (2506)	2926.558	Prob > LR	0.000
R <sup>2</sup> de McFadden	0.111	R <sup>2</sup> McFadden ajustado	0.101
Count R <sup>2</sup>	0.689	Count R <sup>2</sup> Ajustado	0.132
Sensibilidade	86,72%	Área da Curva ROC	0.7358
Especificidade	36,99%		
<b>Corretamente Classificados</b>			<b>68,91%</b>

Fonte: Dados da pesquisa

\*Nota:  $\text{IMPEDY}_1$ : variável dependente *Irregularidades nas prestações de contas*;  $\text{IMPEDY}_3$  variável dependente *Inscrição por decisão dos órgãos de controle*.

Considerando os resultados do modelo para as categorias *Inscrição por decisão dos órgãos de controle* ( $\text{IMPEDY}_3$ ) e *Irregularidades nas Prestações de Contas* ( $\text{IMPEDY}_1$ ), o teste de Hosmer-Lemeshow ( $\text{Prob} > \text{Chi}^2 = 0.2218$ ) rejeita a hipótese de que não existem diferenças significativas entre os resultados preditos e os observados.

O modelo adequa-se aos dados analisados ( $\text{Prob} > \text{LR} = 0.000$ ) e seu poder de predição é de 11,1% de acordo com o R<sup>2</sup> de McFadden. A sensibilidade do modelo em

classificar corretamente os dados é de 86,72% e a especificidade de 36,99%, resultando em uma precisão geral de 68,91%. A análise da área da curva ROC (0,7358) infere que o modelo gerado possui um bom poder discriminatório. A Tabela 8 mostra o resultado do ajuste do modelo para a função *logit* da variável dependente *Inscrição por decisão dos órgãos de controle* em relação à variável dependente de referência *Irregularidades na Execução*.

**Tabela 8** – Medidas de ajuste do modelo entre as categorias de impedimentos IMPEDY<sub>3</sub>/IMPEDY<sub>2</sub>

<b>Teste Hosmer-Lemeshow</b>			
Número de Observações			2.193
Número de padrões de variáveis independentes			2.165
Chi <sup>2</sup> de Pearson (2139)			2088.46
Prob > Chi <sup>2</sup>			0.7790
<b>Adequação de Medida de Ajuste <i>logit</i> para Inscrição por decisão dos órgãos</b>			
D (2166)	2323.246	Prob > LR	0.000
R <sup>2</sup> de McFadden	0.218	R <sup>2</sup> McFadden ajustado	0.200
Count R <sup>2</sup>	0.715	Count R <sup>2</sup> Ajustado	0.309
Sensibilidade	74,42%	Área da Curva ROC	0,7951
Especificidade	67,44%		
<b>Corretamente Classificados</b>			<b>71,55%</b>

Fonte: dados da pesquisa

\*Nota: IMPEDY<sub>2</sub>: variável dependente *Irregularidades na Execução*; IMPEDY<sub>3</sub> variável dependente *Inscrição por decisão dos órgãos de controle*.

O teste de Hosmer-Lemeshow mostra que o modelo apresenta um bom nível de ajustamento aos dados. Os resultados dos testes de razão de verossimilhança (LR Statistic) revelam que o modelo apresenta significância estatística em nível de 1%. A estatística Count R<sup>2</sup> indicou que o modelo acertou 71,55% das observações para o impedimento *Inscrição por decisão dos órgãos* em relação à variável dependente de referência *Irregularidades na execução*. A área da curva ROC indica que o poder discriminatório do modelo é de 79,51%.

Considerando as estatísticas dos testes apresentados, verifica-se que as medidas de ajustamento do modelo são consideradas satisfatórias e adequadas para suportar os pressupostos assumidos nas hipóteses, podendo ser generalizado para outras análises no universo de pesquisa tratado.

#### 4.3 DOS RESULTADOS GERAIS OBSERVADOS

Os resultados alcançados no trabalho permitem que algumas considerações sejam feitas em relação ao financiamento público e às organizações sem fins lucrativos brasileiras, tendo em vista contribuir com as perspectivas acadêmicas enquanto problema a ser

investigado, assim como em relação ao paradigma da administração pública na busca pela eficiência a partir das ações institucionalizadas envolvendo, principalmente, as articulações entre o Estado e a sociedade.

A suposição teórica assumida a partir dos pressupostos contidos na Teoria dos Efeitos Perversos (MERTON, 1936; BOUDON, 1979; HIRSCHMAN, 1988) é a de que existem elementos econômicos, sociais e políticos que determinam os impedimentos às concessões e transferências de recursos públicos às entidades sem fins lucrativos brasileiras, sendo esses impedimentos advindos, principalmente, dos aspectos de governança adotados entre os agentes envolvidos a partir do modelo de gestão flexibilizada da administração pública.

Ademais, por meio de análises estatísticas, buscou-se encontrar evidências empíricas que permitissem verificar a existência de relações que justificassem a ocorrência dos efeitos perversos consubstanciados nos motivos pelos quais os convênios mantidos entre as organizações sem fins lucrativos e os órgãos convenentes da União mostravam-se ineficientes para atender a sua missão dentro do objetivo pactuado. A partir dessas conjecturas a respeito do tema, considera-se a importância para a sociedade e para o contexto acadêmico tentar elucidar aspectos inerentes às ações delegadas pelo Estado às entidades do terceiro setor na execução dos serviços que são prestados à sociedade.

A metodologia inicialmente aplicada permitiu a verificação da influência de fatores decorrentes do financiamento público para as organizações sem fins lucrativos envolvendo a comparação de convênios que obtiveram êxito, ou adimplentes, com aqueles que apresentaram desvirtuamentos em suas relações contratuais. Nessa perspectiva, as evidências apontam que fatores econômicos e burocráticos, como a introdução de ferramentas de controle, são fatores relevantes para explicar a ocorrência ou não de impedimentos envolvendo as concessões e os financiamentos públicos de convênios firmados com organizações sem fins lucrativos no Brasil. Portanto, a hipótese geral estabelecida para o trabalho não pode ser rejeitada.

Além disso, a partir da aplicação do modelo econométrico proposto para a amostra de convênios inadimplentes, foi possível responder às hipóteses formuladas que buscam justificativas para a probabilidade de ocorrência dos impedimentos, tendo em vista os fatores burocráticos, sociais e políticos que envolvem o ambiente dessas organizações. Nesse sentido, para responder à questão central do trabalho as sub-hipóteses formuladas tiveram por base as seguintes justificativas gerais:

H<sub>1.1</sub> a H<sub>1.8</sub> – formuladas a partir de elementos burocráticos e econômicos inerentes aos convênios firmados entre as organizações sem fins lucrativos e os órgãos da administração pública;

H<sub>1.9</sub> a H<sub>1.12</sub> – formuladas a partir de elementos sociais envolvendo as organizações sem fins lucrativos e os órgãos da administração pública;

H<sub>1.13</sub> a H<sub>1.15</sub> – formuladas a partir de elementos políticos e de controle entre as organizações sem fins lucrativos e os órgãos da administração pública.

Considerando os resultados alcançados, alguns fatores se mostraram mais latentes para determinar os impedimentos, sendo que algumas variáveis não mostraram significância estatística no conjunto proposto pelo modelo e método utilizado. Desse modo, procede-se a avaliação geral dos resultados alcançados.

#### **4.3.1 Análise das sub-hipóteses relacionadas ao objetivo do trabalho**

**D) Hipótese H<sub>1.1</sub>:** *O objeto do convênio é positivamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos no Brasil – não pode ser rejeitada.*

As evidências encontradas na literatura apontam que o modo de atuação dessas organizações é extremamente diversificado (SLOAN; GRIZZLE, 2014) e nem sempre atendem as necessidades de cunho social da população (MOSLEY; GALAKIEWICZ, 2015). Ademais, essas organizações concentram-se principalmente em áreas com mais incentivo financeiro ou em atendimentos a grupos específicos da população (HALL; REED, 1998).

No contexto brasileiro, os órgãos de fiscalização e controle apontam que a maioria das irregularidades encontradas na execução dos convênios decorre, principalmente, da não aplicação dos recursos na finalidade dos objetos acordados (BRASIL, 2014, TCU, 2016; DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014). Essa constatação pode ser evidenciada pelos resultados encontrados na pesquisa, que apontam para algumas áreas mais propensas a problemas inerentes ao mau uso dos recursos aportados.

Nessa direção, o estudo de Lopez e Bueno (2012), considerando os recursos repassados por função orçamentária às organizações sem fins lucrativos brasileiras entre 2000 e 2010, constatou que as áreas de políticas públicas que mais concentraram recursos transferidos da União são Ciência e Tecnologia, Saúde, Educação e Organização Agrária, agregando cerca de 32% (trinta e dois por cento) dos gastos sociais realizados nesse período.

Os resultados alcançados pelo estudo demonstraram que essas áreas são suscetíveis e apresentam mais probabilidades de ocorrência de irregularidades na execução do objeto.

Assim, considerando a ampliação dos recursos aportados e o incentivo governamental para a realização de cooperação com as organizações sem fins lucrativos, torna-se necessário observar os aspectos de *accountability* pelas instituições de controle a fim de evitar desvirtuamentos e, conseqüentemente, prejuízos à sociedade que não obtém o benefício que lhes é devido.

**II) Hipótese, H<sub>1,2</sub>:** *O órgão concedente está positivamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos – não pode ser verificado no modelo por apresentar correlação estatística com a variável objeto do convênio.*

Alguns estudos apontam, por um lado, que os mecanismos de governanças externos podem influenciar positivamente a gestão dos recursos por parte das organizações ao restringirem sua utilização ao objeto previamente acordado, minimizando possíveis desvios (JOBOME, 2006; CRUZ, 2010). Por outro lado, os excessos burocráticos exigidos por esses mecanismos podem incorrer em mais gastos de recursos para as organizações ao empregar mais esforços administrativos para atender as imposições legais, podem também limitar a atuação dessas organizações em áreas deficitárias da população (HALL; REED, 1998; EVANS; RICHMOND; SHIELDS, 2005; GUO, 2007; SLOAN; GRIZZLE, 2014; FEIVESON, 2015; SHEA; WANG, 2015). Para futuras pesquisas, a alteração do método poderá produzir resultados distintos.

**III) Hipótese H<sub>1,3</sub> –** *O valor do convênio está positivamente/negativamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos às entidades sem fins lucrativos brasileiras – não pode ser rejeitada.*

Essa variável apresentou uma alta relevância estatística para a variável dependente *Inscrição por decisão dos órgãos de controle*. Tal resultado pode estar relacionado a diversos fatores que permeiam as relações contratuais que envolvem os repasses de recursos aos convênios firmados com as organizações sem fins lucrativos.

Considerando o aspecto de fiscalização e controle por parte dos órgãos da administração externa, entre eles o TCU, observa-se que a relevância e materialidade dos recursos aportados podem levar esses órgãos a exercer controles mais rígidos e eficazes. Essas ações são consubstanciadas pelas auditorias regularmente realizadas e demais

aperfeiçoamentos das ferramentas como o SICONV e o modelo preditivo de análise de riscos que se encontra em fase de testes (TCU, 2016).

Apesar disso, verifica-se que o quadro de irregularidades é recorrente e relacionado principalmente à ausência de utilização de instrumentos de controle da administração pública, seja pelos entes fiscalizadores seja pela falta de responsabilização dos agentes públicos. Isso demonstra fragilidade ou inexistência de controles finalísticos no uso dos recursos públicos (DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014).

Além desses fatores, pode-se apontar que elementos burocráticos de gestão adotados pelas organizações evidenciam as fragilidades da capacidade administrativa frente às exigências e aos controles legais exercidos pelos órgãos financiadores e pela própria pressão da sociedade em obter serviços de qualidade, já que entendem que as organizações que recebem financiamento público têm por obrigação o atendimento de suas necessidades de bem-estar social.

**IV) Hipótese H<sub>1,4</sub>** – *O tempo de vigência do convênio está positivamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos* – foi rejeitada.

Apesar da significância estatística para determinar a variável dependente *Inscrição por decisão dos órgãos de controle*, a relação mostrou sinal negativo para o referido impedimento. Esse achado pode estar relacionado ao fato de que as organizações cujos convênios se perpetuam por um maior período de tempo possuem uma maior capacidade administrativa para gerenciar os recursos aportados (SLOAN; GRIZZLE, 2014). Além disso, a maioria dessas organizações pode tornar-se mais dependente dos financiamentos governamentais para manter suas atividades, de forma que se torna estratégico para a sobrevivência delas manter essas parcerias (GUO, 2007, 2006; MILANI FILHO, 2009; NIKOLOVA, 2015).

**V) Hipótese H<sub>1,5</sub>** – *A existência de contrapartida está positivamente relacionada a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos* – não pode ser rejeitada.

Essa variável apresentou relação positiva com o impedimento *inscrição por decisão dos órgãos de controle*. No entanto, é importante ressaltar que do total de convênios que compõem a amostra, 1.116 (mil, cento e dezesseis) não possuíam a obrigação de aportar recursos, ou seja, aproximadamente 29% (vinte e nove por cento) dos convênios não exigiram

a contrapartida financeira das organizações sem fins lucrativos, sendo a contribuição média dessas organizações de aproximadamente 18% (dezoito por cento) em relação à totalidade dos valores dos convênios em situação de inadimplência.

Isso demonstra que o Estado arca com a maior parte dos recursos que são aportados nessas parcerias, tornando-se o maior incentivador para que as organizações executem funções de demandas sociais. No entanto, verifica-se que esses incentivos quando não acompanhados de maiores graus de responsabilidade e controle (FISCHER; FALCONER, 1998, SANO; ABRÚCIO, 2008, DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014) podem causar uma série de efeitos perversos, como: dependência por financiamento dessas organizações (GUO, 2007; MILANI FILHO, 2009); expansão dos gastos públicos (REZENDE, 2002); restrições na capacidade administrativa dessas organizações (GUO, 2007); e incapacidade das organizações em gerar recursos de forma consistente ou escala suficiente para o atendimento das demandas sociais (HALL; REED, 1998).

**VI) Hipótese H<sub>1.6</sub>** – *A existência de mais de um convênio inadimplente está positivamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos* – não teve significância estatística no modelo econométrico.

Na legislação que trata dos convênios e transferências voluntárias de recursos da União não existem cláusulas que regulamentem a quantidade de convênios que podem ser mantidos entre as organizações sem fins lucrativos e os diversos órgãos da administração pública, sendo necessário apenas que a entidade comprove sua capacidade administrativa para cumprir o objeto acordado.

O inciso V do art. 2º da Lei 6.170/07 apenas considera a vedação de convênios firmados com organizações privadas sem fins lucrativos que tenham em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: omissão de prestar contas, descumprimento injustificado do objeto, desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos, ocorrência de dano ao erário ou prática de outros atos ilícitos na execução dos convênios, contratos de repasse ou termos de parceria.

Todavia, a fiscalização realizada pelo TCU (Acórdão nº 2550/2013) apontou a existência de convênios celebrados com entidades que já estavam inadimplentes em relação a outros termos cadastrados no SIAFI à época da assinatura do instrumento. Segundo o órgão, esse aspecto amplia a probabilidade de ocorrência de irregularidades na aplicação dos

recursos e demonstra a falta de integração entre os mecanismos de controle e a insuficiência de informações necessárias aos gestores públicos.

Assim, a partir da análise da amostra, verifica-se que aproximadamente 30% (trinta por cento) dos convênios cadastrados no CEPIM foram firmados entre o órgão convenente e uma única organização sem fins lucrativos. No entanto, a maior parte (70%) apresentou mais de um vínculo contratual com os órgãos governamentais. Foram evidenciados ainda casos de uma única instituição apresentar 43 (quarenta e três) convênios em situação de inadimplência firmados com diferentes órgãos da União, sendo o valor dos recursos aportados de mais de R\$ 30 milhões apenas nessa parceria. Isso aponta para possíveis falhas envolvendo coordenação, monitoramento e controle das ações entre os órgãos da administração pública diretamente responsáveis pela transferência dos recursos, além da ausência de mecanismos eficazes que minimizem o acesso aos recursos públicos para entidades que são recorrentes nas irregularidades.

**VII) Hipótese H<sub>1.7</sub>** – *O tempo de permanência da entidade na condição de “impedida” ou “impugnada” está positivamente relacionada a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos – foi rejeitada.*

Apesar de mostrar significância estatística para a variável dependente *Inscrição por decisão dos órgãos de controle*, a relação mostrou-se negativa para determinar o impedimento. Ressalta-se que os procedimentos administrativos referentes ao processo de apuração de irregularidades que são executados pelos órgãos de controle (TCU) e na Tomada de Contas Especiais (TCE) demandam um longo período de tempo, cabendo diversos recursos à entidade convenente até a aplicação efetiva das medidas de cobrança e devolução, o que torna remota ou inexistente as chances de que os recursos venham a ser realmente devolvidos ao poder público.

Aponta-se também para o fato de o cadastro ter sido implantado somente a partir de 2013, data inicial de registro dos convênios no CEPIM. Dessa forma, o tempo médio de permanência dos convênios contidos na amostra é de apenas 2,5 anos apesar da série histórica contemplar os convênios firmados a partir do ano de 1996. Esse fato pode ter influenciado os resultados encontrados, o que pode ser dirimido aplicando-se outras técnicas estatísticas.

**VIII) Hipótese H<sub>1.8</sub>** – *O grau de dependência de recursos públicos está positivamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de*

*recursos públicos das entidades sem fins lucrativos – mostrou significância estatística para a variável Inscrição por decisão dos órgãos de controle, no entanto, foi rejeitada por apresentar sinal contrário ao esperado.*

A literatura evidencia que a dependência por recursos, principalmente por subvenções públicas, enseja em uma série de fatores indesejados, como: perpetuação da incapacidade ou da falta de interesse da organização em buscar outras fontes de recursos; restrição na capacidade administrativa das organizações decorrentes de fatores burocráticos exigidos pelas regras do financiamento; diminuição na representatividade da organização, fazendo com que deixem de atender os interesses da sociedade no que tange aos pressupostos de bem-estar social, além de ampliar os gastos públicos que nem sempre são precedidos de benefícios à sociedade (MILANI FILHO, 2009; REZENDE, 2008a; GUO, 2007, NIKOLOVA, 2015; SHEA; WANG, 2015).

Esses fatores devem ser considerados principalmente se for levado em conta que o *modus operandi* proposto na gestão flexibilizada entre o Estado e as organizações sem fins lucrativos é o de que estas sejam mais eficientes e eficazes no que tange ao alcance das políticas públicas e à aplicação dos recursos. No entanto, percebe-se que o atual modelo ainda não alcançou níveis adequados de controle que permitam verificar a eficiência da parceria, tendo em vista o aumento no número de casos de mau uso e de ações descaracterizadoras das finalidades acordadas envolvendo a gestão dos recursos (DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014).

**IX) Hipótese H<sub>1,9</sub>** – *O tamanho da organização está negativamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos para as organizações sem fins lucrativos – não pode ser rejeitada para o impedimento Inscrição por decisão dos órgãos de controle.*

Esse achado corrobora pesquisas anteriores que encontraram evidências de que organizações maiores são mais propensas a adotar ferramentas de gestão e controle mais eficazes do que as organizações menores (JOBOME, 2006), além de serem mais capacitadas administrativamente para se submeter ao recebimento de financiamento público (SLOAN; GRIZZLE, 2014). As parcerias públicas também reportam aos *stakeholders* uma maior reputação da entidade, consubstanciada por elementos de ordem burocrática a que são submetidas. Desse modo, presume-se serem instituições mais sérias e duradouras (CRUZ, 2010).

**X) Hipótese H<sub>1.10</sub>** – *A idade da organização está negativamente relacionada a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos* – não foi estatisticamente significativa para explicar a variável resposta.

Esperava-se uma relação inversa dessa variável e as variáveis de resposta, pois estudos relacionam a idade da organização com fatores de reputação, legitimidade, representatividade, maior capacidade administrativa e de subsistência (CRUZ, 2010; SLOAN; GRIZZLE, 2014; SHEA; WANG, 2015). Porém, a variável não mostrou relevância estatística para influenciar os impedimentos às concessões.

A esse respeito, verifica-se na amostra que a idade média das organizações cadastradas no CEPIM é de 21,9 anos, variando de 8,1 a 74,9, anos e mais de 80% (oitenta por cento) da amostra é composta por entidades que possuem 10 anos ou mais de fundação. Esse fato demonstra que as organizações brasileiras, cujos convênios encontram-se em situação de impedimento, são, em sua maior parte, organizações antigas e, presume-se, com maior experiência nas atividades de cunho social. No entanto, não foi possível estabelecer uma relação de causalidade entre a variável e os impedimentos relacionados aos convênios em estudo.

**XI) Hipótese H<sub>1.11</sub>** – *O tipo de organização quanto a sua constituição jurídica está positivamente/negativamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos as entidades sem fins lucrativos* – não mostrou significância estatística para o modelo proposto.

O Código Civil Brasileiro define as organizações sem fins lucrativos quanto a sua constituição jurídica, distinguindo-as em associações e fundações, além dos partidos políticos e organizações religiosas. A Lei 5.764/71, denominada Lei das cooperativas, também equipara essas organizações ao setor sem fins lucrativos, podendo firmar convênios e contratos de gestão com os entes públicos.

Essa diferenciação jurídica ocasiona alterações nas prestações de contas realizadas por essas organizações, com distintos graus de exigências legais e regimentais. As associações compõem a maioria do setor sem fins lucrativos. Nos dados da amostra, 75,5% (setenta e cinco vírgula cinco por cento) dos convênios firmados são entre associações, 20% (vinte por cento) entre as fundações e apenas 4,5% (quatro vírgula cinco por cento) entre cooperativas e os órgãos públicos.

Ademais, entre as vantagens percebidas pelas associações em relações as demais organizações sem fins lucrativos estão: um menor trâmite burocrático para sua constituição e possibilidade de isenção de cota patronal ou remuneração dos dirigentes. Por conseguinte, o crescimento das parceiras firmadas pode ser explicada em virtude de fatores que permitem mais flexibilização na gestão compartilhada entre essas organizações e os órgãos da administração pública.

Ao mesmo tempo que essa flexibilização contribui para uma gestão menos burocrática, diminuindo custos operacionais e potencializando as relações entre os Estados e a sociedade civil, esse relaxamento também permite que os agentes e entidades delegadas ajam conforme suas conveniências (O'DONNEL, 1998). Com isso, muitas vezes, não se verifica o cumprimento dos princípios aplicáveis à administração pública, além de outros requisitos legais.

**XII) Hipótese H<sub>1.12</sub>** – *A Região Geográfica está positivamente/negativamente relacionada a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos – não pode ser rejeitada.*

Dois fatores impactam os aspectos redistributivos dos recursos públicos provenientes das transferências voluntárias da União a entes governamentais e entidades sem fins lucrativos, a saber: promoção da eficiência econômica e da equidade social ou motivações políticas. Essas motivações fazem com que a distribuição dos recursos não seja feita de forma homogênea (AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013; SIMÃO; ORELLANO, 2015; MOUTINHO, 2016).

Os problemas relacionados à distribuição desses recursos, especialmente no contexto de federações como a brasileira, têm sido discutidos, tanto por economistas como por cientistas políticos, tendo em vista a preocupação com os gastos públicos, bem como a identificação das motivações subjacentes à alocação de verbas governamentais (AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013; MOUTINHO, 2016).

Ressalta-se também que as transferências às organizações sem fins lucrativos não são determinadas por normativos constitucionais ou infraconstitucionais, e sim estão sujeitas à discricionariedade dos governos. Dessa forma, os agentes sociais interagem com as instituições políticas para produzir um conjunto de decisões governamentais levando em consideração aspectos de emergência, manutenção e introdução de novos programas na área social (REZENDE, 2008b).

Essas articulações são importantes para os Estados, principalmente para atender as compatibilizações entre as demandas coletivas e a disponibilidade de recursos orçamentários, tendo em vista que a celebração de instrumentos de cooperação permite uma alternativa de financiamento aos gestores públicos para o atendimento das necessidades das populações locais. Entretanto, estudos apontam que há uma preponderância de objetivos políticos frente a critérios de equidade social e atendimento às necessidades da sociedade, indicando uma natural tendência à manutenção das desigualdades inter-regionais (AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013).

**XIII) Hipótese H<sub>1.13</sub>** – *A implantação do SICONV está positivamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos* – não podendo ser rejeitada.

A criação do SICONV como ferramenta de controle decorreu de fiscalizações realizadas pelo TCU no ano de 2006 que identificaram fragilidades nos controles relativos às transferências voluntárias no âmbito da União (Acórdão 788/2006 – Plenário). Apesar dos esforços e avanços tecnológicos desde a sua efetiva implantação no ano de 2008, os órgãos de controle ainda apontam para a necessidade de amadurecimento da governança de tecnologia tendo em vista que as fiscalizações realizadas ressaltam a ausência de uma série de controles internos no sistema.

Essas falhas possibilitam a ocorrência de diversas irregularidades envolvendo a execução dos contratos como, por exemplo, impropriedades nos cadastros, transferências para entidades inadimplentes, falhas na prestação e na análise das contas, além de diversas inconsistências nas informações mantidas pelos sistemas SICONV e SIAFI (Acórdão TCU 2550/2013 – Plenário).

Outro fator diz respeito à própria gestão das organizações que são responsáveis por manter atualizadas todas as informações inerentes ao uso dos recursos aportados nos convênios e contratos de repasse. Essa ação demanda capacitação dos gestores, cumprimento de prazos legais e normativos, bem como esforços da gestão no sentido de atender as formalidades exigidas nas prestações de contas. Esse esforço pode significar mais custos e uma maior propensão a erros, falhas e manipulações dos dados inseridos no sistema de controle (SLOAN; GRIZZLE, 2014).

Portanto, os resultados empíricos alcançados no estudo ressaltam a necessidade do aprimoramento da ferramenta de controle, tanto para os órgãos da administração pública como para as organizações cuja utilização do sistema é obrigatória, devendo vir acompanhada

por fiscalizações e capacitação dos usuários, tendo em vista ainda o grande número de convênios que incorrem em irregularidades na execução das finalidades propostas nos convênios.

**XIV) Hipótese H<sub>1.14</sub>** – *O modelo de governo está positivamente/negativamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das organizações sem fins lucrativos* – não pode ser rejeitada.

O estudo buscou verificar a relação de variáveis políticas para determinar os impedimentos às concessões tendo em vista que evidências na literatura apontam que o modelo político adotado pelos agentes públicos que estão no poder podem influenciar os gastos sociais por determinados bens e serviços públicos conforme as preferências de seus eleitores (REZENDE, 2008; IVERSEN, 2000; IVERSEN; CUSACK, 2000). Aponta-se também que motivações político-partidárias podem influenciar as transferências voluntárias de recursos de acordo com as relações políticas mantidas pelos gestores públicos municipais e o governo federal (PRADO, 2006; FERREIRA; BUGARIN, 2007, MOUTINHO, 2016).

Nesse cenário, a pressão popular para a adoção de políticas redistributivas pode estimular os governos a aumentar os gastos públicos e as transferências de recursos para entidades e programas sociais que apresentam ineficiência alocativa nos seus próprios recursos (KORNAI, 1986). Esses fatores são possíveis reflexos das interações que envolvem as relações de controle e poder entre o Estado e as organizações sem fins lucrativos (O'DONNELL, 1998; DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014).

**XV) Hipótese H<sub>1.15</sub>** – *O ano de eleição está negativamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das organizações sem fins lucrativos brasileiras* – não podendo ser rejeitada.

O aumento da participação e da inclusão de atores sociais em épocas de competição política amplia os gastos públicos por parte do Estado em projetos e programas sociais realizados conjuntamente com esses atores (KORNAI, 1986; REZENDE, 2008). Os fatores motivadores dessas relações institucionais são caracterizados, principalmente, por aportes financeiros, associados ao “relaxamento” dos controles públicos, em virtude da própria competição. Isso acaba por elevar a possibilidade de ocorrência de irregularidades.

Ressalta-se que, no período abrangido pela pesquisa, o modelo de governo brasileiro foi predominantemente mantido por uma única organização partidária, com programa de governo específico. As evidências podem refletir que a inclinação das escolhas

governamentais dos partidos que estão no poder está voltada principalmente para atender as preferências de seus eleitores e de grupos de interesses, representantes sociais das políticas públicas (REZENDE, 2008a).

O Quadro 12 apresenta o resumo geral das hipóteses da pesquisa formuladas a partir de elementos teóricos contidos na literatura que envolvem as relações das ações sociais a partir da gestão flexibilizada adotada pelo Estado e pelas organizações sem fins lucrativos brasileiras.

**Quadro 12** – Resumo geral das hipóteses de pesquisa

Hipóteses de Pesquisa	Decisão
Hipótese 1 ( $H_1$ ): Existem elementos burocráticos, políticos e sociais que influenciam a gestão dos financiamentos obtidos pelas organizações sem fins lucrativos do Brasil e determinam seus impedimentos na obtenção de novas contratações por meio de contratos e convênios públicos	Não rejeição
Hipótese $H_{1.1}$ : O objeto do convênio é positivamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos no Brasil.	Não rejeição
Hipótese, $H_{1.2}$ : O órgão concedente está positivamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos.	Não pode ser verificada
Hipótese $H_{1.3}$ : O valor do convênio está positivamente/negativamente relacionado à probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos às entidades sem fins lucrativos brasileiras.	Não rejeição
Hipótese $H_{1.4}$ : O tempo de vigência do convênio está positivamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos.	Rejeição
Hipótese $H_{1.5}$ – A existência de contrapartida está positivamente relacionada a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos.	Não rejeição
Hipótese $H_{1.6}$ – A existência de mais de um convênio inadimplente está positivamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos.	Não significativa
Hipótese $H_{1.7}$ – O tempo de permanência da entidade na condição de “impedida” ou “impugnada” está positivamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos.	Rejeição
Hipótese $H_{1.8}$ – O grau de dependência de recursos públicos está positivamente relacionado a probabilidade de ocorrer os	Rejeição

impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos.	
Hipótese H <sub>1.9</sub> – O tamanho da organização está negativamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos para as organizações sem fins lucrativos.	Não rejeição
Hipótese H <sub>1.10</sub> – A idade da organização está negativamente relacionada a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos .	Não significativa
Hipótese H <sub>1.11</sub> – O tipo de organização quanto a sua constituição jurídica está positivamente/negativamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos as entidades sem fins lucrativos.	Não significativa
Hipótese H <sub>1.12</sub> – A Região Geográfica está positivamente/negativamente relacionada a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos.	Não rejeição
Hipótese H <sub>1.13</sub> – A implantação do SICONV está positivamente relacionada a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das entidades sem fins lucrativos.	Não rejeição
Hipótese H <sub>1.14</sub> – O modelo de governo está positivamente/negativamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das organizações sem fins lucrativos.	Não rejeição
Hipótese H <sub>1.15</sub> – O ano de eleição está negativamente relacionado a probabilidade de ocorrer os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos das organizações sem fins lucrativos brasileiras.	Não rejeição

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

A análise dos resultados buscou evidenciar fatores existentes na literatura resultantes principalmente das mudanças ocorridas na trajetória histórica que envolve as organizações do terceiro setor e suas relações com o Estado. Nessa perspectiva, o atual direcionamento dessas mudanças tem como cerne a busca pela melhor alocação e eficiência na prestação dos serviços e políticas voltadas para o atendimento das necessidades sociais.

O não alcance desses objetivos ou mesmo a necessidade de melhorias nos resultados fomentam a criação de novas políticas públicas com o intuito de aumentar as *performances* dos governos (REZENDE, 2002) a partir de ações institucionalizadas que envolvem as articulações entre Estado e sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010b; 2014a). No entanto, essa consideração envolve mais do que acordos de prestação de serviços públicos, levando a questionamentos quanto a fatores como: democracia, representação, equidade e valores que

dizem respeito ao limite adequado entre Estado e sociedade (BRINKERHOFF; BRINKERHOFF, 2002).

As organizações sem fins lucrativos que compõem o terceiro setor exercem, por um lado, um importante papel no desenvolvimento social, tendo em vista o volume de recursos, o contingente de pessoas envolvidas e a sua atuação em diversas esferas que envolvem o ambiente econômico e social, ultrapassando muitas vezes o próprio limite de atuação do Estado por sua proximidade com os beneficiários das políticas locais (FISCHER; FALCONER, 1998; ADULIS; FISCHER, 1998; EBRAHIM, 2003; JOBOME, 2006; MILANI FILHO, 2009; CRUZ, 2010; DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014). Por outro lado, a desconcentração de serviços do governo para as organizações sem fins lucrativos (HALL; REED, 1998; BROOKS, 2000; EBRAHIM, 2003) tem incentivado uma série de efeitos perversos (HIRSCHMAN, 1988; REZENDE, 2008a) que apontam para fatores de ineficiência, como, por exemplo, mau uso, desvios de recursos para finalidades não acordadas, irregularidades e não cumprimento de normativos e princípios que regem a administração pública (DALTO; NOSSA; MARTINEZ, 2014). Esses fatores ensejam preocupações e esforços para melhorar os processos de prestação de contas, transparência e governabilidade democrática como forma de tornar a gestão pública mais eficaz, maximizando a entrega de serviços de alta qualidade (MATIAS-PEREIRA, 2014a).

Os resultados refletem aspectos que estão intrínsecos na dinâmica do Estado e no conceito de governança pública. No entanto, não esgotam esforços para atender outras questões relativas à interação entre o Estado e outros atores sociais, como as organizações sem fins lucrativos, demonstrando a importância de mecanismos institucionais e do cumprimento das regras como forma de minimizar condutas desviantes ainda existentes.

## 5 CONCLUSÕES

Esta pesquisa teve por objetivo investigar quais variáveis determinam os impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos às entidades privadas sem fins lucrativos brasileiras no período de 1996 a 2015. Tendo em vista que a característica principal das organizações sem fins lucrativos é beneficiar a sociedade, fator este também almejado pelo paradigma da administração pública em busca pela eficiência na alocação dos recursos, a contribuição esperada pela pesquisa é caracterizar os elementos influenciadores dos desvirtuamentos apresentados nas relações envolvendo esses atores na consecução das políticas públicas de atendimento à sociedade.

Nesse sentido, a premissa é contribuir com os estudos que tratam da cooperação entre entidades estatais e não estatais que relacionem aspectos inerentes às ineficiências do modelo de ação delegada adotado na parceria Estado – terceiro setor. Essa contribuição, entende-se, supera o aspecto acadêmico pretendido, pois envolve o conhecimento de elementos que podem explicar ou determinar por que um volume considerável de organizações sem fins lucrativos têm problemas e ficam impedidas de manter parcerias com o poder público para a obtenção de concessões e transferências de recursos públicos para o desenvolvimento de suas atividades.

A principal teoria que dá suporte a essa suposição é a Teoria dos Efeitos Perversos, cujas bases surgiram a partir dos estudos de Merton (1936) e, posteriormente, de Hirschman (1988), ao tratar dos efeitos não intencionais provenientes das ações do Estado em intervir nas políticas sociais. A partir desse pressuposto, a hipótese principal do trabalho não pode ser rejeitada, tendo em vista que foram encontradas evidências que relacionam fatores de ordem burocrática, social e política que influenciam e determinam a ocorrência de impedimentos das entidades às concessões e transferências de recursos públicos.

No aspecto metodológico, dado o caráter exploratório da pesquisa, foram formuladas 15 sub-hipóteses, cujas explicações para sua rejeição, ou não, foram suportadas pela aplicação da técnica estatística de análise de regressão logística multinomial. No modelo final, uma variável não pôde ser verificada devido à presença de multicolinearidade com outras variáveis, oito não foram rejeitadas, três foram rejeitadas, e três não foram significantes para o modelo adotado. Para tanto, as análises empíricas foram realizadas em dois blocos distintos que consideraram a natureza das relações contratuais entre as organizações sem fins lucrativos brasileiras e os entes da gestão pública federal.

O primeiro modelo utilizado buscou comparar, entre os fatores pesquisados, quais são os mais latentes para diferenciar os resultados alcançados pelas organizações, tendo como parâmetro convênios adimplentes com os que apresentaram desvirtuamentos, consubstanciados nos impedimentos às concessões de financiamento público. Essa análise evidenciou que as variáveis *Tempo de Vigência* e *Tamanho* da organização têm influência positiva, enquanto as variáveis *Valor do convênio* e *SICONV* demonstraram uma relação negativa para determinar os impedimentos às concessões de financiamento quando comparadas organizações inadimplentes com adimplentes.

A segunda análise contemplou apenas as organizações constantes no cadastro CEPIM, que reúne informações de entidades privadas sem fins lucrativos que se encontram impedidas ou impugnadas de realizar convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de cooperação com órgãos da administração pública. Nessa direção, entre as relações estatísticas evidenciadas entre os convênios inadimplentes, as variáveis *Objeto do Convênio*, *Valor do Convênio*, *Contrapartida*, *Região Geográfica* e *SICONV* mostraram-se positivamente relacionadas aos impedimentos às concessões de financiamento público. As variáveis *Tempo de Vigência*, *Tamanho*, *Grau de Dependência de Recursos*, *Tempo de Permanência no CEPIM* e *Modelo de Governo* apresentaram relação inversa para explicar os impedimentos.

Das análises realizadas, conclui-se que o financiamento público pode contribuir para melhorar os aspectos de gestão das organizações sem fins lucrativos aumentando seus níveis de responsabilização num esforço conjunto para atender as expectativas das finalidades dos convênios. No entanto, esse aporte financeiro deve ser acompanhado de instrumentos de *accountability* e supervisão regulatória, como forma de minimizar os problemas gerados pela ineficiência ou mesmo pela falta de controle no uso desses recursos. Essas fragilidades ainda são reconhecidas pelos órgãos públicos (TCU, 2016) que, em substância, consideram importante que essas entidades elevem seus níveis de transparência, e de sua parte, quando necessário, que sejam aplicadas aos que cometem desvirtuamentos sanções e penalidades mais contundentes.

Apesar dessa caracterização, percebe-se que algumas ações estatais vão de encontro a esse posicionamento. Durante a pesquisa, a CGU, então órgão central responsável pela avaliação da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União pelo sistema de controle interno no âmbito do Poder Executivo Federal (CGU, 2015), foi incorporada ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, fato que retirou do órgão o *status* de ministério, o que, para muitos, representa um retrocesso na busca por transparência e controle.

Outro fato é a inovação legislativa proposta pelo novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Mrosc) com a introdução da Lei nº 13.019/2014, e em vigor somente a partir de janeiro de 2016. Essa iniciativa demonstra o reconhecimento por parte do Estado da atuação relevante dessas organizações no acesso da sociedade às políticas públicas. Todavia, os resultados do trabalho não permitem considerar o impacto dessa mudança, mas certamente abre campo para observações futuras.

De todo o exposto, e como já referenciado ao longo do trabalho, é fato que as organizações do terceiro setor exercem um papel importante no desenvolvimento social e democrático de um país, mas também é fato que suas atuações ainda precisam ser monitoradas e estudadas, principalmente em relação aos seus aspectos de governança e sua capacidade em contribuir de forma efetiva, em função das parcerias que mantêm com o Estado para o bem-estar social.

Os resultados da pesquisa contribuem nesse sentido, pois, a partir de uma metodologia específica, traz evidências de que variáveis como *objeto do convênio*, *valores aportados*, adoção de instrumentos burocráticos de controle como o SICONV (pela sua imposição), por exemplo, podem explicar ou mesmo determinar que entidades fiquem impedidas de obter concessões e transferências de recursos públicos, trazendo prejuízos não só às instituições e aos beneficiários de suas ações mas ainda à própria sociedade, que as financia, ainda que parcialmente.

Importante ainda destacar, no que tange à governança e às estruturas internas de controles dessas organizações, que ainda há muito a evoluir, o que, de certa forma, representa uma limitação às investigações com o propósito de subsidiar gestores e sociedade sobre o que de fato ocorre na gestão dessas entidades. Essa também foi uma limitação do presente estudo, considerando que não foram tratadas variáveis dessa natureza, principalmente pela indisponibilidade de dados.

Por fim, além das questões já relacionadas, recomendam-se investigações que possam expandir este trabalho, como, por exemplo, a introdução de outras variáveis não alcançadas pelo estudo, tais como, indicadores sociais e de desempenho da organização. Também são importantes pesquisas que verifiquem o impacto nos resultados alcançados após a introdução dos novos mecanismos legislativos adotados pelo Estado nas parcerias realizadas com as organizações do terceiro setor e mudanças nos aspectos metodológicos, como: experimentos, pesquisa de campo e utilização de outros métodos estatísticos.

## REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*: Debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2005.
- ADULIS, D.; FISCHER, R. M. Exclusão social na Amazônia Legal: a experiência das organizações da sociedade civil. **Revista de Administração da USP**, v. 33, n. 1, p. 20-33, jan./mar., 1998.
- AGUIAR, A. B. de. **Relação entre estruturas organizacionais e indicadores de desempenho das organizações não-governamentais do Estado de São Paulo**. 2007. 175f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- ALBUQUERQUE, L. S.. **O Nível de evidenciação das informações contábeis geradas pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP do Estado da Paraíba**. 2007. 130f. Dissertação (Mestrado) – Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, UnB, UFPB, UFRN, João Pessoa, 2007.
- ALVES, C. V. O.; SLOMSKI, V. Organizações da sociedade civil de interesse público e termos de parceria: um estudo sobre o processo de avaliação de resultados dos projetos sociais desenvolvidos com recursos governamentais no Brasil. In: CONGRESSO USP. 6., 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2006.
- ANDREONI, J.; PAYNE, A.; SMITH, S. Do grants to charities crowd out other income? Evidence from de UK. **Journal of Public Economics**, n. 114, p. 75-86, 2014.
- ARANTES, R. B. et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Sílvia (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 107-146.
- ARAUJO, A. N. S. M. de. Articulação entre o conceito de Governança e as funções de Planejamento e Controle na gestão de Políticas Públicas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, painel 09/033. 3., 2010, Brasília. **Anais...** Brasília, 2010. 25 p.
- AMORIM NETO, O.; SIMONASSI, A. G. Bases Políticas de transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4, p. 704-725, out.-dez., 2013.
- BANGURA, Y. **Public Sector Restructuring: The Institutional and Social Effects of Fiscal, Managerial and Capacity-Building Reforms**. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2000.

BARBOSA, M. N. L. Convênios e parcerias entre o setor público e o Terceiro Setor: boas práticas em matéria de regime legal. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA. 5., 2000, Santo Domingo. **Anais...** Santo Domingo, República Dominicana, 2000. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0038513.pdf>>. Acesso em 26 maio 2015.

BENÍCIO, A. P.; RODOPOULOS, F., M. A.; BARDELLA, F. P. Um retrato do gasto público no Brasil: por que se buscar a eficiência. In: BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. (Org.). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. 463p.

BETTIOL, J.; BARBIERI, G.; MARTINS, G. **Formação e evidenciação do resultado de entidades do terceiro setor**: um estudo de caso. Brasília: ENANPAD, 2005.

BITTENCOURT, H. R. Regressão logística politômica: revisão teórica e aplicações. **Revista Acta Scientiae**, v. 5, n. 1, p. 77-86, jan./jun., 2003.

BORGES, E. F. **Educação fiscal e eficiência pública**: um estudo das suas relações a partir da gestão de recursos pela administração municipal. 2012. 235 f. Tese (Doutorado) –Programa de Doutorado Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Unb/UFPB/UFRN, Natal, 2012.

BORGES, E. F.; MATIAS-PEREIRA, J.; BORGES, G. M. da C.; SILVA, J. J. Educação Fiscal, Terceiro Setor e Funções do Governo: uma análise da influência do Programa de Educação Fiscal do RN nos indicadores das Funções de Governo dos Municípios. **Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade (REUNIR)**, v. 3, n. 4, set./dez., p. 39-61, 2013.

BOUDON, R. **Efeitos Perversos e Ordem Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. (Org.). **Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

BRASIL. **Decreto nº 7.568**, de 16 de setembro de 2011a. Altera o Decreto nº 6.170/07. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7568.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7568.htm)>. Acesso em: 10 out. 2015

BRASIL. **Decreto nº 7.641**, de 12 de dezembro de 2011b. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse; altera o Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011; e estabelece prazos para implantação de funcionalidades no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7641.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7641.htm)>. Acesso em: 5 out. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002 – Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.465**, de 12 de agosto de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12465.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2016.

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, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.204**, de 14 de dezembro de 2015. Altera a Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.755**, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de “homepage” na “internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm)>. Acesso em 18 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.790**, de 23 de março de 1999. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em 27 mar. 2015.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 507**, de 24 de novembro de 2011, MPOG/MF/CGU. Regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=36800&visao=anotado>>. Acesso em 12 jun. 2015.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988.

BRASIL. Controladoria Geral da União – CGU. **Transferências de Recursos da União: Perguntas e respostas**. Brasília: CGU, Secretaria Federal de Controle Interno, 2013 (atualizado eletronicamente em 2014). 67p.

BRASIL. **Decreto nº 6.170**, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm)>. Acesso em: 15 out. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 7.592**, de 28 de outubro de 2011. Determina a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7592.htm)>. Acesso em: 5 out. 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De10200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10200.htm)>. Acesso em: 11 out. 2015

BRASIL. Governo Federal. **Ministério da Justiça e Cidadania**. Disponível em: <[www.justica.gov.br](http://www.justica.gov.br)>. Acesso em: 16 maio 2016.

BRASIL. Governo Federal. **Portal da Transparência**. Disponível em: <[www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)>. Acesso em: 12 out. 2015.

BRASIL. **Instrução Normativa CGU n.º 01**, de 06 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2015.

BRASIL. **Instrução Normativa STN n.º 01**, de 15 de janeiro de 1997. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN\\_STN\\_1\\_1997\\_Convenios/IN\\_stn\\_01\\_15jan1997\\_convenios.htm](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN_STN_1_1997_Convenios/IN_stn_01_15jan1997_convenios.htm)>. Acesso em: 31 de mar. 2016.

BRASIL. **Instrução Normativa TCU n.º 71**, de 28 de novembro de 2012. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Disponível em: <[www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/.../judoc%5CIN%5C20121204%5CINT2012-071.rtf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/.../judoc%5CIN%5C20121204%5CINT2012-071.rtf)>. Acesso em: 15 out. 2015.

BRASIL. **Lei Orçamentária nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Informações gerenciais de transferências voluntárias da União para entidades privadas sem fins lucrativos** – janeiro a dezembro de 2013. Brasília: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI). 2013.

BRAUN NETO, J.; SERAFIM, M. C. **Relações entre estado, sociedade civil e mercado: a abordagem da Economia Civil**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr. 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o Mercado: o público Não-Estatal. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; GRAU, N. C. (Org.). **O público Não-Estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 15-48.

BRINKERHOFF, J. M.; BRINKERHOFF, D. W. Government-nonprofit relations in comparative Perspective: evolution, themes and new directions. **Public Administration and Development**, v. 22, p. 3-18, 2002.

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**: Brasília, v. 1, p. 7-21, jan./mar., 2005.

BROOKS, A. C. Is There a Dark Side to Government Support for Nonprofits? **Public Administration Review**, v. 60, n. 3, p. 211-218, May/Jun., 2000.

CAMPELO, C. A. G. B. **Eficiência Municipal: um estudo no estado de São Paulo**. 2003. 218f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

CARMAN, J. G.; FREDERICKS, K. A. Evaluation Capacity and Nonprofit Organizations: Is the Glass Half-Empty or Half-Full? **American Journal of Evaluation**, v. 31, n. 1, p. 84-104, 2010.

CARMAN, J. G.; FREDERICKS, K. A. Nonprofits and evaluation: Empirical evidence from the field. In: CARMAN, J. G.; FREDERICKS, K. A. (Ed.). **Nonprofits and evaluation**, New Directions for Evaluation, n. 119, p. 51-71. 2008.

CHERIN, D.; MEEZAN, W. Evaluation as a Means of Organizational Learning. **Administration in Social Work**, v. 22, n. 2, p. 1-21, 1998.

COHN, A. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social**, Revista de Sociologia, USP, v. 11, n. 2, p. 183-197, out. 1999.

CRUZ, C. V. O. A.. **A relevância da informação contábil para os investidores sociais privados de entidades de terceiro setor no Brasil: uma investigação empírica**. 2010. 165f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

DALTO, C.; NOSSA, V.; MARTINEZ, A. L. Recursos de Convênios entre Fundações de Apoio e Universidades Federais no Brasil: um estudo dos acórdãos do Tribunal de Contas da União. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 10, n. 2, p. 6-23, abr./jun., 2014.

DE LA CUANDRA, F. M. Os desafios da política social na América Latina. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, jan./jun., 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública**. Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras Formas. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos Anos 90. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, 1995.

DYL, E. A.; FRANT, H. L.; STEPHENSON, C. A. Governance and Funds Allocation in United States Medical Research Charities. **Financial Accountability and Management**, v. 16, n. 4, p. 335-352, 2000.

DUGGAN, M. G. Hospital ownership and public medical spending. **Quartely Journal of Economics**, v. 115, n. 4, p. 1343-1373, Nov. 2000.

EBRAHIM, A. Making Sense of Accountability: conceptual perspectives for Northern and Southern Nonprofits. **Nonprofit Management & Leadership**, v. 14, n. 2, 2003.

EBRAHIM, A. The Many Faces of Nonprofit Accountability. **Harvard business school working paper** (10-069). 2010.

EDWARDS, M. Organizational Learning in Non-Governmental Organizations: What have We Learned?. In: EDWARDS, M.; FOWLER, A. **Nonprofit Management & Leadership** (Ed.), The Earthscan Reader on NGO Management. London: Earthscan, 1997.

EVANS, B.; RICHMOND, T.; SHIELDS, J. Structuring Neoliberal Governance: The Nonprofit Sector, Emerging New Modes of Control and the Markeisation of Service Delivery. **Policy and Society**, n. 24, p. 73-97, 2005.

FERNANDES, R. C. **Privado porém Público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 61, n. 3, p. 271-300, jul./set. 2007.

FISCHER, R. M. Estado, mercado e terceiro setor: uma análise conceitual das parcerias intersetoriais. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 5-18, jan./fev./mar. 2005.

FISCHER, R. M.; FALCONER, A. Desafios da parceria governo e terceiro setor. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo (RAUSP)**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 12-19, jan./mar. 1998.

FISCHER, T. **Gestão contemporânea, cidades estratégicas**: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Revista Política & Sociedade**, v. 5, p. 119-138, out. 2004.

FURIATI, A. A. Tomada de Contas Especial – uma análise retrospectiva. **Revista da CGU**, Brasília, v. 7, n. 10, jan./jun., 2015.

FALCONER, A. P. **A promessa do terceiro setor**: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão. 1999. 152f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

FEIVESON, L. General revenue sharing and public sector unions. **Journal of Public Economics**, v. 125, p. 28-45, 2015.

FREIRE, P. **A importância do ato de ler**: em três artigos que se completam. São Paulo: Cortez, 1994.

GATES, S.; HILL, J. Democratic Accountability and Governmental Innovation in the Use of Nonprofit Organizations. **Policy Studies Review**, v. 14, n. 1-2, p. 137-48, 1995.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. **Finanças Públicas** – Teoria e prática no Brasil. 3. ed. São Paulo: Elsevier, 2008.

GIBELMAN, M.; GELMAN, S. Very Public Scandals: Nongovernmental Organizations in Trouble. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 12, n. 1, 2001.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GOMES, E. G. M. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. 2009. 187f. Tese (Doutorado) – Escola da Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

GONÇALVES, A. O conceito de Governança. In: CONGRESSO NACIONAL CONPEDI. 14., 2005, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza, 2005.

GUADAGNI, P.; LITTLE, J.D.C. A Logit Model of Brand Choice Calibrated on Scanner Data. **Marketing Science**, vol. 2, n. 3, pp. 203-238, 1983.

GUIMARÃES, L. S.; FISCHER, R. M. Governança no terceiro setor: Estudo Descritivo-Exploratório do Comportamento de Conselhos Curadores de Fundações Empresariais no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador, ANPAD, 2008. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2008/2008\\_ENAPG46.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2008/2008_ENAPG46.pdf)>. Acesso em: 26 maio 2015.

GUO, C. When Government Becomes the Principal Philanthropist: The Effects of Public Funding on Patterns of Nonprofit Governance. **Public Administration Review**, 2007.

HALL, M. H.; REED, P. B. Shifting the burden: how much can government download to the non-profit sector? **Canadian Public Administration**, v. 41, n. 1, p. 1-20, 1998.

HIGGINS, S. S. O estudo dos efeitos não intencionais da ação intencional na teoria sociológica. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 258-282, set./dez. 2011.

HIRSCHMAN, A. O. Two Hundred Years of Reactionary Rhetoric: The Case of the Perverse Effect. **The Tanner Lectures on Human Values**, The University of Michigan, April 8, 1988. Disponível em: <[http://tannerlectures.utah.edu/\\_documents/a-to-z/h/hirschman89.pdf](http://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/h/hirschman89.pdf)>. Acesso em: 1 set. 2011.

HOSMER, D. W. Jr; LEMESHOW, S. A review of goodness of fit statistics for use in the development of logistic regression models. **American Journal of Epidemiology**, v. 115, n. 1, p. 92-106 1982

IFAC. International Federation of Accountants. **Good Governance in the public sector**, consultation draft of an international framework, 2013. Disponível em: <<http://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>>. Acesso em: 7 mar. 2016.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Assistencia\\_Social\\_Privada\\_Sem\\_Fins\\_Lucrativos/2013/peas2013.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Assistencia_Social_Privada_Sem_Fins_Lucrativos/2013/peas2013.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2014.

IVERSEN, T. The dynamics of welfare state expansion: trade openness, deindustrialization, and partisan politics. In: PIERSON, P. (Ed.). **The new politics of welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 45-80. Disponível em: <<http://scholar.harvard.edu/files/iversen/files/introdyn.pdf>>. Acesso em: 30 nov 2015.

IVERSEN, T.; CUSACK, T. R. The causes of welfare state expansion: deindustrialization and globalization? **World Politics**, v. 52, p. 313-49, Apr. 2000. Disponível em: <<http://www.people.fas.harvard.edu/~iversen/PDFfiles/wp2000.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

JACOBS, F. A.; MARUDAS, N. P. The combined effect of donation price and administrative inefficiency on donations to US nonprofit organizations. **Financial Accountability & Management**, v. 25, n. 1, p. 33-53, Feb. 2009.

JOBOME, G. O. Public funding, governance and passthrough efficiency in large UK charities. **Corporate Governance: an international review**, v. 14, n. 1, p. 43-59, jan. 2006.

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr., 2004.

KENDALL, J.; KNAPP, M. Measuring the performance of voluntary organizations. **Public Management**, v. 2, n. 1, p. 105-132, 2000.

KLEN, F. A. Reelection incentives and political budget cycle: evidence from Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 2, p. 283-337, 2010.

KORNAI, J.. The soft budget constraint. **Kyklos**, v. 39, n. 1, p. 801-819, 1986.

KORNAI, J. **Economics of Shortage**. Amsterdam: North-Holland. 1980.

KHANNA, J.; POSNETT, J.; SANDLER, T. Charity donations in the UK: new evidence based on panel data. **Journal of Public Economics**, v. 56, n. 2, p. 257-272, Feb. 1995.

KHANNA, J.; SANDLER, J. Partners in giving: the crowding-in effects of UK government grants. **European Economic Review**, v. 44, n. 8, p. 1543-1556, Aug. 2000.

LANDIM, L. **A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão impossível**. 1993. 239f. Tese (Doutorado) – Antropologia Social, Museu Nacional e UFRJ, Rio De Janeiro, 1993.

LECY, J. D.; SCHMITZ, H. P.; SWEDLUND, H. Non-Governmental and Not-for-Profit Organizational Effectiveness: a modern synthesis. **Voluntas**, n. 23, p. 434-457, 2012.

LIGHT, P. C. The Tides of Reform Revisited: patterns in making government work, 1945-2002. **Public Administration Review**, v. 66, n. 1, Jan./Feb., 2006.

LIKET, K. C.; MAAS, K. Nonprofit Organizational Effectiveness: analysis of best practices. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 44, n. 2, p. 268-296, 2015.

LOPES, L. V. C. F. et al. Fomento e colaboração: uma nova proposta de parceria entre estado e organizações da sociedade civil. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2013, Brasília. **Anais...** Brasília, 2013. Disponível em: <[http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/947/1/C6\\_TP\\_FOMENTO%20E%20COLABORA%C3%87%C3%83O%20UMA%20NOVA.pdf](http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/947/1/C6_TP_FOMENTO%20E%20COLABORA%C3%87%C3%83O%20UMA%20NOVA.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

LOPES, L. Nonprofit organizations governance. In: INTERNATIONAL CONGRESS ON PUBLIC AND NON PROFIT MARKETING. 6., 2007, Braga. **Anais...** Braga, 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10198/1163>>. Acesso em: 9 ago. 2015.

LOPEZ, F. G.; BUENO, N. S. **Transferências Federais a Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.

MACIEL, P. J. Finanças Públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 5, p. 1213-241, set./out. 2013.

MACFADDEN, D. Conditional Logit Analysis of Qualitative Choice Behavior. In: ZAREMBKA, P. (ed.). **Frontiers in Econometrics**. New York: Academic Press, 1973. p. 105-142.

MANUAL de procedimentos para o terceiro setor: aspectos de gestão e de contabilidade para entidades de interesse social. FRANÇA, J. A. (Coord.). Brasília: CFC; FBC; Profis, 2015. 223p.

MARCONI, A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARQUES, M. C. C. O setor público administrativo e a gestão pública. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Conselho Federal de Contabilidade, n. 138, p. 89-138, 2004.

MARTINEZ, L. A theory of political cycles. **Journal of Economic Theory**, v. 144, p. 1166-1186, 2009.

MARTINEZ, Z.; LOUZADA-NETO, F.; PEREIRA, B. B. A curva ROC para testes diagnósticos. **Cadernos de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, 2003.

MARTINS, H. F. Em busca de uma teoria burocrática pública não-estatal: Política e Administração no Terceiro Setor. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 2, n. 3, p. 109-128, set./dez., 1998.

MARUDAS, N. P., HAHN, T. W.; JACOBS, F. A. An improved of donations to nonprofit organizations. **Proceedings of ASBBS**, v. 19, n. 1, Feb. 2012.

MARUDAS, N.; JACOBS, F. A. Determinants of Charitable Donations to Large U.S. Higher Education, Hospital, and Scientific Research NPOs: New Evidence From Panel Data. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organization**, 2004, v. 15, n. 2, p. 157-179, Jun. 2004.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar., 2010b.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev. 2008.

MATIAS-PEREIRA, J. Controle Social e Transparência: Avaliação do Modelo de Acesso à Informação no Brasil – GIGAPP Estudos/Working Papers. **GIGAPP Estudos/Working Papers**, v. 32, p. 1-21, 2014b. Disponível em: <<http://gigapp.org/es/working>>. Acesso em: 15 maio 2016.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014a.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Planejamento Governamental**: foco nas políticas públicas e indicadores sociais. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2012a.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas**: a política orçamentária no Brasil. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012b.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010a.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012c.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012d.

MAYHEW, F. Aligning for Impact: the influence of the funder–funder relationship on evaluation utilization. **Nonprofit Management & Leadership**, v. 23, n. 2, 2012.

MENDONÇA, L. R.; MACHADO FILHO, C. A. P. Governança nas organizações do terceiro setor: considerações teóricas. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 302-308, out./nov./dez. 2004.

MERTON, R. K. The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. **American Sociological Review**, v. 1, n. 6, p. 894-904, Dec./1936. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2084615>>. Acesso em: 22 set. 2014.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalizes organizations: formal structure as myth and ceremony. In: MEYER, J.; SCOTT, R. **Organizational environments**: ritual and rationality. London: Sage Publications, 1992.

MILANI FILHO, M. A. F. **Eficiência produtiva no Terceiro Setor**: um estudo comparativo de desempenho entre organizações filantrópicas asilares. 2009. 220f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MOREIRA, C. H. de A. et al. Políticas Públicas de Governo Eletrônico: uma análise das práticas de controle e avaliação na gestão de convênios das entidades privadas sem fins lucrativos com o governo federal. In: CONGRESSO CONSAD DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 3., 2010, Brasília. **Anais...** Brasília, mar. 2010.

MOSLEY, J. E.; GALASKIEWICZ, J. The Relationship Between Philanthropic Foundation Funding and State-Level Policy in the Era of Welfare Reform. **Nonprofit and Voluntary Sector Quartely**, v. 44, n. 6, p. 1225-1254, 2015.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 1, jan./fev. 2013.

MUSGRAVE, R. **The Theory of Public Finance**. New York: McGraw Hill, 1959.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Public Finance in Theory and Practice**. 2. ed. New York: McGraw Hill, 1976.

MARCUELO, C.; SALAS, V. Nonprofit organizations, monopolistic competition, and private donations: evidence from Spain. **Public Finance Review**, v. 29, p. 183-207, May, 2001.

MOUTINHO, J. A. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 1, p. 151-166, Jan./Fev. 2016.

NEVES, O. M. C. **Evolução das Políticas de Governo Aberto no Brasil.**, Brasília: CONSAD, 2013.

NIYAMA, J. K.; SILVA, C. A. T. **Teoria da Contabilidade**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

NIKOLOVA, M. Government Funding of Private Voluntary Organizations: Is There a Crowding-Out Effect? **Nonprofit and Voluntary Sector Quartely**, v. 44, n. 33, p. 487-509, 2015.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política** (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC), n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>>. Acesso em: 15 maio 2016.

OLAK, P. A. **Bases para a eficácia na aplicação do contrato de gestão nas organizações sociais brasileiras**. 2000. 214f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

OLAK, P. A.; NASCIMENTO, D. T. **Contabilidade para entidades sem fins lucrativos: terceiro setor**. São Paulo: Atlas, 2006.

OLAK, P.A.; SLOMSKI, V.; ALVES, C. V. As publicações acadêmicas da pesquisa contábil no Brasil, no âmbito das organizações do Terceiro Setor. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, v. 2, n. 1, art. 2, p. 24-46, jan./abr. 2008.

OKTEN, C.; WEISBROD, B. A. Determinants of donations in private nonprofit markets. **Journal of Public Economics**, v. 75, n. 2, p. 255-272, fev. 2000.

PAES, J. E. S. Criação de um novo regime jurídico de fomento e colaboração para o terceiro setor. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário – RDIET**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 241-252, jul.-dez., 2013.

PARSONS, L. M. **The Impact of Financial Information and Voluntary Disclosures on Contributions to Not-for-profit Organizations**: a field-based experiment. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=406760>>. Acesso em: 16 maio 2016.

PECI, A. et al. Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, FGV, v. 42, n. 6, p. 1137-1162, nov./dez., 2008.

PECI, A.; PIERANTI, O.; RODRIGUES, S. Governança e *New Public Management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Revista Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39-55, jul./set., 2008.

PEREIRA, C. A política pública como caixa de pandora: organizações de interesse, processo decisório e efeito perverso na reforma sanitária brasileira 1985-1989. **Dados (on line)**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, 1996.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C.; FERNANDES, M. D. E. Estado e Terceiro Setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 15 maio 2016.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. O programa Bolsa Família no Contexto do Processo Histórico Brasileiro: a renúncia à educação e a criação dos dependentes sociais. ENAPEGS. 4., 2010, Lavras. **Anais...** Lavras/MG, 2010.

PLATT NETO, O. A. et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.

PORTER, M. E.; KRAMER, M. R. Philanthropy's New Agenda: Creating Value. **Harvard Business Review**, p. 121-130, Nov.-Dec. 1999.

PRADO, S. Transferências Intergovernamentais na federação brasileira: avaliação e alternativas de reformas. **Caderno Fórum Fiscal**, n. 6, 2006.

PRATI, R. C.; BATISTA, G. E. A. P. A.; MONARD, M. C. Curvas ROC para avaliação de classificadores. **Revista IEEE América Latina**, v. 6, n. 2, 2008.

PRATS I CATALÁ, J. Veinte años de modernización administrativa em los países de la OCDE. Lecciones aprendidas. In: ARGENTINA. Projeto de Modernization del Estado. Seminário Internacional sobre Modernizacions del Estado. Buenos Aires, 2006.

PRESKILL, H.; TORRES, R. T. The Learning Dimension of Evaluation Use. **The Expanding Scope of Evaluation Use: New Directions for Evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.

QUINTÃO, C. M. G.; CARNEIRO, R. A Tomada de Contas Especial: a que se refere o Instrumento? **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, 2015.

RAISER, M. The non-exit economy: soft budget constraint and the fate of economic reforms in developing countries. **World Development**, v. 22, n. 12, p. 1851-1867, Dec. 1994.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Prestação de contas nos portais eletrônicos de Assembleias Legislativas: um estudo após a lei de acesso à informação. **Revista Gestão e Planejamento**, v. 15, n. 1, p. 144-161, jan./abr. 2014.

REES, J.; MULLINS, D.; BOVAIRD, T. Third sector partnerships for public service delivery: an evidence review. **TSRC Working Paper**, n. 60, 2012.

REIS, L. G. et al. A pesquisa brasileira em contabilidade do setor público: uma análise após a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Informação Contábil**, Recife, UFPE, v. 1, n. 1, p. 89-101, set. 2007.

REZENDE, F. C. O ajuste gerencial e seus limites: a falha sequencial em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia política**, v. 16, número suplementar, p. 127-143, ago. 2008a.

REZENDE, F. C. Teoria comparada e a economia política da expansão dos gastos públicos. **Revista Economia Aplicada**, v. 12, n. 4, p. 607-633, out.-dez., 2008b.

REZENDE, F. C. O Dilema do Controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 3, jul.-set., 2002.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

RODRIGUES, M. C. P. Demandas sociais *versus* crise de financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 25-67, set./out., 1998.

SALAMON, L. M. A emergência do terceiro setor: uma revolução associativa global. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n. 11, p. 38-43, 1998.

SALAMON, L. M. **Partners in public service**: Government-nonprofit relations in the modern welfare state. New York: JHU Press, 1995.

SALAMON, L.; SOKOLOWSKI, S. W.; LIST, R. **Global Society Civil**: an overview. Baltimore: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1999. Disponível em: <[www.jhu.edu/~ccss](http://www.jhu.edu/~ccss)>. Acesso em: 9 set. 2015.

SANO, H.; ABRÚCIO, F. L. Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, v. 48, n. 3, jul./set., 2008.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade e Democracia: criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SAXTON, G. D.; NEELY, D. G.; GUO, C. Web disclosure and the market for charitable contributions. **Journal Accounting Public Policy**, n. 33, p. 127-144, 2014.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro. v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr., 2009.

SERVA, M. O Estado e as ONGs: uma parceria complexa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 6, p. 41-54, nov./dez., 1997.

SILVA, C. E. G. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1301-25, nov./dez. 2010.

SILVA, M. V.; DELLAGNELO, F. L. Avaliação de resultados e financiamento em organizações culturais não-empresariais. **Cadernos EBAPE.BR** [On-line] 2008. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323228070005>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte, jan./abr., 2005.

SILVEIRA, J. S. T. da; SILVEIRA, L. D. B. da. Desenvolvimento metodológico e aplicação de um índice de *accountability* aos municípios catarinenses. In: ENANPAD, ENCONTRO DA ANPAD, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador, 2006.

SLOAN, M. F.; GRIZZLE, C. Assessing the Impact of Federal Funding on Faith-Based and Community Organization Program Spending. **Public Budgeting & Finance**, v. 34, n. 2, p. 44-62, 2014.

SLOMSKI, V.; REZENDE, A. J.; CRUZ, C. V. O. A.; OLAK, P. A. **Contabilidade do terceiro setor**. São Paulo: Atlas, 2012.

SMITH, S. R.; LIPSKY, M. **Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993.

SOARES, M. A.; SCARPIN, J. E.. Controle Interno na Administração Pública: Avaliando sua Eficiência na Gestão Municipal. **UNOPAR, Cient., Ciênc. Juríd. Empres.**, Londrina, v. 14, n. 1, p. 5-15, mar. 2013.

SOUZA, F. J. V. et al. Prestação de contas no Terceiro Setor: uma análise das entidades possuidoras do Título de Utilidade Pública Federal no Estado do Rio Grande do Norte. **Revista Contexto**, Porto Alegre, v. 12, n. 21, p. 105-116, 1º semestre de 2012.

SOUZA, L. M. **Parcerias entre a administração pública e o terceiro setor: sistematização e regulação**. 2010. 288 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the public sector**. 3. ed. Nova York, NY: Norton, 1999.

SHEA, J.; WANG, J. Q. Revenue Diversification in Housing Nonprofits: Impact of State Funding Environments. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 44, n. 3, p. 487-509, 2015.

SIMÃO, J. B.; ORELLANO, V. I. F. Um estudo sobre a distribuição das transferências para o setor de saúde no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 33-63, jan./mar. 2015.

TENÓRIO, F. G. (Re)Visitando o Conceito de Gestão Social. **Desenvolvimento em Questão**, Editora Unijuí, ano 3, n. 5, jan/jun. 2005.

TENÓRIO, F. G. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

TINKELMAN, D.; NEELY, D. G. Some Econometric Issues in Studying Nonprofit Revenue Interactions Using NCCS Data. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 40, n. 4, p. 751-761, 2011.

TINKELMAN, D. **An empirical study of the effect of accounting disclosure upon donation to nonprofit organization**. New York, 1997. Dissertation (Doctoral Program in Accounting) – New York University, Graduate School of Business Administration.

TINKELMAN, D.; MANKANEY, K.. When is administrative efficiency associated with charitable donations? **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 36, n. 1, p. 41-64, mar. 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria/Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a. 96 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Auditoria no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) do Governo Federal**. Relator: Ministra Ana Arraes. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), 2014b. 44p. Acórdão nº 2550, Ata 36 – Plenário de 18 de setembro de 2013.

TRUSSEL, J. M.; PARSON, L. M. Financial reporting factors affecting donations to charitable not-for-profit organizations. **Advances in Accounting**, v. 23, p. 263-285, 2007.

VERGARA, S. C. Métodos de pesquisa em administração. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

WATTS, R. L.; ZIMMERMANN, J. L. **Positive Accounting Theory**. New Jersey: Prentice-Hall, 1986.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institution of capitalism: Firms markets, relational contracting**. New York: Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 36, n. 2, p. 269-96, Jun. 1991.

WILLIAMSON, O. E. **Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications**. New York: Free Press, 1975.

WORLD BANK. **World Development Report 1997: The State in a changing World**. Washington D.C.: World Bank, 1997.

WORLD BANK. **World Development Report 1992: development and the environment**. Washington D.C.: World Bank, 1992.

WORLD BANK, Chapter 12. **Governance and management**. In: Global Evaluations Sourcebook, 2007.

YOUNG, D. R. Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 149-172, mar., 2000.

WEISBROD, B. A.; DOMINGUEZ, Nestor P. Demand for collective goods in private nonprofit markets: can fundraising expenditures help overcome free-rider behavior? **Journal of Public Economics**, v. 30, n. 1, p. 83-96, jun. 1986.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, UFSC, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan./abr., Florianópolis, 2015.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A – Correlação entre as variáveis

	IMPEDI~Y	ConvInad	objconv1	objconv2	objconv3	objconv4	objconv5	objconv6	
IMPEDIMENTOY	1.0000								
ConvInad	0.0044	1.0000							
objconv1	-0.0003	-0.0786	1.0000						
objconv2	0.0250	-0.0583	-0.2034	1.0000					
objconv3	-0.0743	0.0158	-0.3343	-0.1862	1.0000				
objconv4	-0.0169	-0.0356	-0.1296	-0.0722	-0.1186	1.0000			
objconv5	0.0831	-0.0557	-0.1982	-0.1104	-0.1814	-0.0703	1.0000		
objconv6	0.0160	0.0293	-0.0881	-0.0491	-0.0807	-0.0313	-0.0478	1.0000	
objconv7	0.0254	-0.0455	-0.0651	-0.0362	-0.0595	-0.0231	-0.0353	-0.0157	
objconv8	-0.0065	0.2212	-0.2773	-0.1544	-0.2537	-0.0984	-0.1504	-0.0669	
tipo1	0.0112	-0.2670	-0.0071	0.0396	0.1450	-0.0077	0.1050	0.0449	
tipo2	-0.0177	0.3176	-0.1205	-0.0094	-0.1080	-0.0218	-0.0851	-0.0411	
Idade	0.0176	0.0456	-0.0899	0.1373	-0.0119	-0.0253	-0.0512	0.0287	
SitEmpres0	0.0032	0.0444	-0.0574	0.0792	-0.0236	0.0158	0.0124	0.0547	
UF1	-0.0447	0.1058	0.1208	0.0732	-0.0637	0.0176	-0.0926	-0.0476	
UF2	-0.0074	-0.0765	0.0528	-0.0014	0.0206	0.1485	0.0012	-0.0434	
UF3	0.0373	0.0020	0.0007	0.0054	-0.0084	-0.0658	0.0668	0.0369	
UF4	0.0194	0.0711	-0.1561	-0.0202	0.0386	-0.0918	-0.0084	0.0253	
log_vlconv	0.0079	0.1173	-0.1798	0.0568	-0.2357	0.0228	-0.0730	0.1179	
TempodeViG~a	-0.1401	0.0153	0.1134	0.0360	-0.1227	0.0128	-0.2407	-0.0762	
log_ContPart	-0.0339	-0.1362	0.2285	-0.4443	0.0778	-0.0589	0.1600	0.1029	
Dependncia	0.0559	0.0140	0.0322	0.1070	-0.0245	0.0072	0.0303	-0.0200	
log_Tam	-0.0025	0.1126	-0.1799	0.0360	-0.2245	0.0188	-0.0749	0.1219	
TempoPerma~a	-0.0922	-0.0468	0.1474	0.0106	0.1218	0.0284	0.1668	0.0523	
SICONV	0.0332	0.0167	0.0701	0.0390	0.0588	0.0249	0.0304	0.0169	
MODGOV	-0.0290	0.0400	-0.0062	-0.0979	-0.0271	-0.0524	0.0821	-0.1149	
ANOELEIO	-0.0192	0.0123	0.0404	0.0129	-0.0258	-0.0114	0.0445	0.0295	
		objconv7	objconv8	tipo1	tipo2	Idade	SitEmp~0	UF1	UF2
objconv7		1.0000							
objconv8		-0.0494	1.0000						
tipo1		0.0158	-0.3488	1.0000					
tipo2		-0.0050	0.4188	-0.8791	1.0000				
Idade		-0.0540	0.1045	-0.0993	0.1499	1.0000			
SitEmpres0		0.0292	-0.0239	0.0508	-0.0450	-0.1098	1.0000		
UF1		-0.0074	-0.0136	-0.0240	0.0154	-0.1075	0.0974	1.0000	
UF2		-0.0328	-0.1102	-0.0265	-0.0069	0.0150	-0.0139	-0.2604	1.0000
UF3		0.0171	-0.0774	0.0340	-0.0266	-0.0662	0.0678	-0.1793	-0.2930
UF4		0.0213	0.1795	0.0232	0.0258	0.1073	-0.0819	-0.2588	-0.4230
log_vlconv		-0.0029	0.4827	-0.2718	0.3121	0.0718	-0.0239	0.0010	-0.0737
TempodeViG~a		-0.0406	0.2744	-0.2351	0.2131	0.0562	-0.1177	0.0413	-0.0003
log_ContPart		0.0219	-0.1707	0.0729	-0.1084	-0.1474	-0.0609	-0.0841	-0.0087
Dependncia		-0.0011	-0.1282	0.0563	-0.0755	0.0117	-0.0082	0.0422	0.0159
log_Tam		-0.0028	0.4901	-0.2738	0.3160	0.0689	-0.0233	-0.0053	-0.0771
TempoPerma~a		0.0354	-0.5243	0.3557	-0.3231	-0.1274	0.1530	0.0583	0.0112
SICONV		0.0125	-0.2408	0.1296	-0.1521	-0.0642	0.0324	0.0331	0.0160
MODGOV		0.0040	0.0893	-0.0138	0.0078	-0.1479	-0.1744	-0.0011	-0.0214
ANOELEIO		0.0176	-0.0541	0.0289	-0.0406	0.0568	-0.0090	-0.0173	0.0341
		UF3	UF4	log_vl~v	Tempod~a	log_Co~t	Depend~a	log_Tam	TempoP~a

Continua...

	UF3	UF4	log_vl~v	Tempod~a	log_Co~t	Depend~a	log_Tam	TempoP~a
UF3	1.0000							
UF4	-0.2912	1.0000						
log_vlconv	-0.0105	0.1071	1.0000					
TempodeViG~a	-0.0773	0.0177	0.3331	1.0000				
log_ContPart	0.0234	0.0121	0.0110	-0.0321	1.0000			
Dependncia	0.0086	-0.0429	-0.0654	-0.0732	-0.3361	1.0000		
log_Tam	-0.0104	0.1117	0.9942	0.3384	0.0676	-0.1593	1.0000	
TempoPerma~a	0.0828	-0.1000	-0.4141	-0.3563	0.0434	0.0724	-0.4172	1.0000
SICONV	-0.0027	-0.0494	-0.1180	-0.0709	-0.0072	0.0467	-0.1246	0.2202
MODGOV	-0.0058	0.0004	0.0515	0.0912	0.1804	-0.0232	0.0559	-0.1424
ANOELEIO	0.0113	-0.0203	-0.0036	0.0074	0.0906	-0.0446	0.0031	0.0203
		SICONV	MODGOV	ANOELEIO				
SICONV	1.0000							
MODGOV	-0.0440	1.0000						
ANOELEIO	-0.0669	-0.1690	1.0000					