

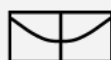


# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Anais

June, 26th and 27th, 2019



**UnB**

Faculdade de Economia, Administração,  
Contabilidade e Gestão Pública



**1<sup>st</sup> International  
Conference of  
the Third Sector**

Management and Accounting Issues

**1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector**

**1<sup>a</sup> Conferência Internacional do Terceiro Setor**

**Compliance e Accountability para Organizações Sem Fins Lucrativos  
Sustentáveis**

# **Anais Completo**

**Organizadores dos Anais Completo**

Clesia Camilo Pereira  
Diana Vaz de Lima  
José Antônio de França  
Gabriela Souza do Espírito Santo

Brasília  
2019



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Estimado(a) conferencista,

Este é o livro de anais completo dos artigos acadêmicos apresentados nas sessões paralelas durante a realizada da *1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector* (1<sup>a</sup> ICTS) que neste ano tem como tema "**Compliance e accountability para organizações sem fins lucrativos sustentáveis.**

O objetivo da conferência é promover intercâmbio de conhecimento entre as organizações sociais e disseminar boas práticas de *accountability*, *compliance* e governança. O principal foco da conferência é produzir um ambiente de parceria entre a academia e o mercado com vistas a desenvolver as melhores práticas para preparar informações financeiras e apoiar às melhores decisões.

Destaca-se que a *International Conference of the Third Sector* é um produto do Laboratório de Pesquisa e Extensão do Terceiro Setor – **LPETS**, o qual será apresentado nesta edição.

Além dos artigos acadêmicos completos, este material ainda apresenta a equipe que tornou possível a realização deste evento, a lista de avaliadores, bem como os números dos artigos submetidos, aceitos e apresentados.

Acreditamos que a discussão dos artigos acadêmicos e dos cases profissionais possam muito contribuir para a reflexão de cada um dos conteúdos permitindo desta forma o desenvolvimento de argumentos por parte de pesquisadores e gestores de mercado. Para obter mais informações dos artigos visite a página da conferência, [www.icts.unb.br](http://www.icts.unb.br).

Já deixamos o convite para a próxima edição de 2020. Também esperamos que as experiências vivenciadas neste evento contribuam para a construção de pesquisas, pesquisadores e melhores práticas na gestão das organizações sem fins lucrativos.

Brasília-DF, junho de 2019.

Equipe Organizadora da *1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector*



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## EQUIPE ORGANIZADORA DA 1<sup>a</sup> ICTS

Profa Dra Clesia Camilo Pereira

**Diretora-Geral**

Profa Dra. Diana Vaz de Lima

**Diretora Técnico-Científica**

Prof. Dr. Paulo César de Melo Mendes

**Diretor Financeiro**

Prof Dr. José Humberto da Cruz Cunha

**Diretor de Tecnologia**

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Vieira

**Diretor de Infraestrutura**

Profa Dra. Beatriz Fátima Morgan

**Diretora de Relações Internacionais**

Prof. Dr. José Antonio de França

**Diretor de Relações Institucionais**

### **Avaliadores da 1<sup>a</sup> ICTS**

Alex Laquis Resende

Beatriz Fátima Morgan

Cláudio de Souza Miranda

Clesia Camilo Pereira

Eduardo Tadeu Vieira

Fernanda Natasha Bravo Cruz

Gabriel Moreira Campos

José Antonio de França

José Humberto da Cruz Cunha

Paulo César de Melo Mendes

Valcemiro Nossa



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## O Laboratório de Pesquisa e Extensão do Terceiro Setor – LPETS

O Laboratório de Pesquisa e Extensão do Terceiro Setor – **LPETS** foi criado em 27.10.2017 na Reunião de Colegiado (RECOL) de número 180<sup>a</sup> do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da UnB, DCCA/FACE/UnB (Proc. SEI 23106.135724/2017-47), com a **finalidade** de desenvolver pesquisa e promover extensão no âmbito do terceiro setor.

Posteriormente, em 30.10.2018, o **LPETS** foi aprovado pela Câmara de Extensão, na reunião ordinária de número 607, Ação de Extensão/SIEX número 60594.

O **LPETS** tem por objetivo disseminar conhecimento na gestão das Entidades sem a finalidade de lucro por meio de **(a)** proposição de metodologias de avaliação de desempenho; **(b)** orientação para elaboração de relatórios e demonstrações financeiras; **(c)** orientação para elaboração de prestação de contas; **(d)** orientação para elaboração do planejamento contábil; **(e)** produção de pesquisa que contribua para o desenvolvimento da gestão das Entidades sem finalidade de lucro e benefício da sociedade; e **(f)** oficinas de trabalho com executivos das Entidades do terceiro setor.

As atividades desenvolvidas pelo **LPETS**, no cumprimento de sua **finalidade** e operacionalização dos seus **objetivos**, consistem da **(a) produção** de um *base de dados* com dados das demonstrações financeiras constantes das prestações de contas apresentadas ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), a outros reguladores e à sociedade em geral; **(b) realização** de oficinas e conferências nacional e internacional sobre temas do terceiro setor; **(c)** produção de pesquisa acadêmica e de mercado por meio da elaboração de relatórios, artigos técnicos, artigos científicos e livros; **(d)** contribuição e parceria com programas acadêmicos e profissionais *lato sensu* e *stricto sensu*.

Para a produção da *base de dados*, com dados das prestações de contas das Entidades veladas pelo Ministério Público, o **LPETS** está amparado por um Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre a Fundação Universidade de Brasília (FUB) e o Ministério Público do Distrito Federal (MPDFT).

A realização da primeira conferência sob o título *First Internacional Conference of the Third Sector* foi aprovada pela RECOL de n<sup>o</sup> 190 do DCCA e de n<sup>o</sup> 104 do Colegiado da FACE, com parecer favorável (EXT/2018/FACE) da Câmara de Extensão (Proc. SEI 23106.143689/2018-11).

Prof. Dr. José Antonio de França

**Coordenador do LPETS**



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## Caros(as) conferencistas,

Para a edição do *1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector*, foram enviados 15 trabalhos, sendo aprovados para apresentação 10 trabalhos acadêmicos (AC) e 2 na categoria profissionais (AP). No entanto, 2 trabalhos acadêmicos aprovados não foram apresentados durante a realização do evento.

Dos sete trabalhos acadêmicos aprovados e apresentados, três foram na categoria *AC 1 - Accountability process*, um em *AC 3 - Compliance process*, um em *AC 4 - Frontiers and Relationship Between the Sectors of the Social Economy* (um trabalho aprovado), um em *AC 5 - Governance Politics* e um em *AC 6 - Management*.

Na categoria *AC 1 - Accountability process*, foram apresentados três trabalhos:

- Os autores Jhenifer Steiner Cibien, Izabel Leão Bezerra de Menezes, Brunella Bona Conrado, Marcus Louzada Altoé e Gabriel Moreira Campos encaminharam o trabalho intitulado *Antecedentes e Tendências da Pesquisa sobre Accountability nas Organizações do Terceiro Setor - Análise Bibliométrica de 2004 a 2018*, que teve como objetivo identificar aspectos dos artigos científicos relativos ao terceiro setor publicados em periódicos nacionais. Os achados dessa pesquisa mostram que dos artigos que compõem a base de dados, prevalecem aqueles que são qualitativos; os estudos estão mais voltados para contabilização e evidenciação das demonstrações contábeis/financeiras e seu papel na entidade; informação contábil e sua relevância, além de enfatizarem a importância da prestação de contas de qualidade nas entidades sem fins lucrativos; a maioria dos autores possui a titulação de doutor, mais de 80% dos artigos são elaborados por mais de um autor e a região que possui maior publicação é o Sul do país; referente às sugestões abordadas nos artigos, compreende-se que ainda existem muitos tópicos a serem abordados nas pesquisas científicas; no que diz respeito aos principais resultados apresentados nas pesquisas, identifica-se que as instituições possuem interesse na prestação de contas e fazem uso da contabilidade como ferramenta, no entanto existe a dificuldade na apresentação dos dados com nível de clareza e detalhamento, mesmo com a percepção de que as demonstrações



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

financeiras obrigatórias podem não propiciar elementos pertinentes para o monitoramento dessas organizações.

- Os autores Jose Antônio de França, Clésia Camilo Pereira, Eduardo Tadeu Vieira, Paulo Cesar de Melo Mendes, Jose Humberto Cruz e Rubens Peres Foster encaminharam o artigo intitulado *O Processo de Accountability nas Entidades do Terceiro Setor no Brasil: uma avaliação das prestações de contas das fundações de direito privado veladas pelo MPDFT*, que teve como objetivo examinar o processo de *accountability* das fundações de direito privado veladas pelo Ministério Público do Distrito Federal (MPDFT) no Brasil. Os achados da pesquisa mostram que as fundações de direito privado, por gozarem de isenção e imunidade tributárias em suas atividades ordinárias e quando exercem atividades específicas de educação e assistência social, utilizam recursos da sociedade civil por meio da renúncia fiscal de tributos para fortalecimento dos seus objetivos, por isso é imperativo que essas entidades cumpram os requisitos de *accountability* para manter a sociedade informada do uso dos recursos que lhes são confiados.
- O autor Gabriel Moreira Campos encaminhou o artigo intitulado *Conceptual and Theoretical Antecedents of Accountability: Implications for Third Sector Organizations Research*. A pesquisa propõe que os antecedentes conceituais e teóricos da literatura de prestação de contas apresentam e, suas ramificações, complementam e destacam a relevância de conhecer a natureza relacional dos mecanismos, ferramentas e processos de responsabilização para responder demandas genuínas das organizações como sistemas sociais, para tornarem-se efetivas e eficientes. Além disso, os atores envolvidos no ambiente interno e externo em que as organizações sem fins lucrativos operam, como funcionários, membros do conselho, voluntários, fornecedores, clientes, empresas, governos e outras organizações desempenham uma função essencial em termos de decisões e escolhas que, por um lado, são determinantes da responsabilização e, por outro lado, são influenciados por ela. A literatura empírica sobre prestação de contas sem fins lucrativos também é examinada como uma maneira de melhorar a compreensão e contribuir para novos insights.





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Na categoria **AC 3 – Compliance process**, um trabalho foi apresentado:

- Os autores Thaianne de Araújo Nunes, Abimael de Jesus Barros Costa e Rosane Maria Pio da Silva encaminharam o trabalho intitulado *Fiscalização do contrato de gestão de organizações sociais: O papel da comissão de avaliação do órgão supervisor*, com o objetivo de analisar as recomendações feitas pela Comissão de Avaliação (CA) nos relatórios de cinco das seis organizações sociais vinculadas ao Órgão Supervisor, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação (MCTIC). Os achados dessa pesquisa mostram que a Comissão de Avaliação (CA) extrapola sua competência quando faz recomendações para melhoria de alguns processos de gestão, pois há necessidade, quando da avaliação das metas pactuadas e alcançadas, de verificação de como tal grau foi atingido. Por fim, não foi verificada por meio dos relatórios a existência de um setor específico para tratar da fiscalização dos processos de gestão e a maior preocupação da Comissão de Avaliação é o cumprimento dos objetivos acordados no Contrato de Gestão.

Na categoria **AC 4 – Frontiers and Relationship Between the Sectors of the Social Economy**, um trabalho foi apresentado:

- Os autores Maurício José Silva Cunha e Carolina Bagatolli encaminharam o trabalho intitulado *Tecnologia Social e as Possibilidades de Interface entre as Organizações do Terceiro Setor e o Estado: um caminho a ser construído*, com o objetivo de provocar e estimular novas pesquisas, troca de experiências e estudos de caso trazendo experiências de tecnologia social a partir de Organizações do Terceiro Setor, e que tem potencial de serem replicadas em larga escala através das políticas públicas. Os achados da pesquisa mostram que o Terceiro Setor deve exercer um papel protagonista na busca de alternativas sustentáveis e tecnologicamente adequadas para o desenvolvimento social, especialmente nos países em desenvolvimento.

Na categoria **AC 5 – Governance Politics**, um trabalho foi apresentado:

- Os autores Adonai José Lacuz, Katarina Rosa Lemos, Thiago de Andrade Gues e Valcemiro Nossa encaminharam o trabalho intitulado *Governança e Captação de*





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

*Recursos no Terceiro Setor: análise da influência das dimensões de governança nas doações vinculadas a projetos*, com o objetivo de analisar a possível influência das dimensões de governança no recebimento de doações vinculadas a projetos desenvolvidos por Organizações Não Governamentais (ONGs), à luz da teoria da agência. As dimensões de governança Gestão, Prestação de contas e Auditoria compuseram o modelo de regressão linear múltipla hierárquica da pesquisa, e o grau de associação dessas dimensões de governança com as doações vinculadas a projetos mostram que 55,2% da variação das doações vinculadas a projetos são explicadas pelas dimensões de governança Gestão, Prestação de contas e Auditoria, sugerindo que a presença de políticas formais pode contribuir na redução da assimetria de informação, e é possível que aumentem a confiança dos doadores no que diz respeito à devida aplicação dos recursos na missão institucional da ONG.

Na categoria **AC 6 – Management**, um trabalho foi apresentado:

- Os autores Matheus Braga Castro, Daniel Alves Cunha, Geovana Lorena Bertussi e Michelle Andrade encaminharam o trabalho intitulado *A Efetividade das Concessões de Aeroportos no Brasil*, com o objetivo de analisar a possível influência das dimensões de governança no recebimento de doações vinculadas a projetos desenvolvidos por Organizações Não Governamentais (ONGs), à luz da teoria da agência. Os achados da pesquisa mostram que o grupo de aeroportos concedidos investiu 4,5 vezes mais por passageiro e realizaram 10,6 vezes mais gasto de capital do que o grupo dos não concedidos. Foi possível constatar, também, que os aeroportos sob gestão privada aumentaram em 109% seu capital fixo (área dos terminais), reduzindo a saturação agregada anual em 45%. Já os aeroportos estatais conseguiram evoluir 31% em área de seus terminais, gerando uma redução de saturação de 18%. Outro aspecto avaliado foi o da qualidade dos serviços de infraestrutura prestados pelos aeroportos. A análise isolada da percepção de qualidade dos atributos de infraestrutura em ambos os grupos demonstrou uma clara evolução no grupo dos aeroportos sob gestão privada, enquanto que nos aeroportos não concedidos as avaliações pioraram.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Os três trabalhos profissionais aprovados na categoria profissionais, foram na categoria **AP 4 - *Frontiers and relationship between the sectors of the social economy:***

- Os autores Abadia Maria Oliveira, Marta Rosa e Eduardo Brito da Cunha encaminharam o trabalho intitulado *Quando as Saias Rodam*. O escopo da pesquisa era produzir saias de roda utilizando resíduo têxtil (retalhos) para mulheres de duas comunidades quilombolas na região noroeste do Estado de Goiás, no intuito do resgate das danças e festividades das referidas comunidades. As autoras apresentaram um texto em forma lúdica e quase poética mostrando que a extensão é o povo, com seus ritos, saberes, sabores e afetividade, muita afetividade, trazendo que é na extensão que o conhecimento adquirido poderá ser utilizado na prática e dessa prática é que advém novas formas de atuação.
- As autoras Abadia Maria Oliveira e Suzana Magalhães de Almeida encaminharam o trabalho intitulado *ARPHOS – uma associação no patrimônio da humanidade*, trazendo ações e atividades desenvolvidas desde o ano de 2017 pela ARPHOS Associação de Restaurantes, Pousadas, Hotéis e Similares com sede na Cidade de Goiás, que desde 2001 é Patrimônio da Humanidade.
- As autoras Abadia Maria Oliveira, Adria Lopes Ferreira e Victor Teixeira Barbosa encaminharam o trabalho intitulado *Teu Patrimônio Nossa Arte*, com a proposta de criação da identidade visual de artesãos e/ou pessoas que atuem com produtos de manufatura local no município de Goiás (ceramista, artífices de couro, doceiras, quituteiras, quitandeiras, etc.), que em geral são pessoas com faixa etária alta, com pouca escolaridade e, que atuam com produções artesanais e manuais e, que possuem a necessidade de identificar seus locais de produção (ateliês).

Brasília-DF, junho de 2019.

**Clesia Camilo Pereira**

**Diretora-Geral**

**Diana Vaz de Lima**

**Diretora Técnico-Científica**



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## SUMÁRIO

Programação	11
Antecedentes e Tendências da Pesquisa sobre <i>Accountability</i> nas Organizações do Terceiro Setor: Análise Bibliométrica de 2004 a 2018	13
O PROCESSO DE <i>ACCOUNTABILITY</i> NAS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL: Uma avaliação das prestações de contas das fundações de direito privado veladas pelo MPDFT	31
Conceptual and Theoretical Antecedents of Accountability: Implications for Third Sector Organizations Research	49
Fiscalização do contrato de gestão de organizações sociais: O papel da comissão de avaliação do órgão supervisor	58
Tecnologia Social e as possibilidades de interface entre as Organizações do Terceiro Setor e o Estado: um caminho a ser construído	79
Governança e Captação de Recursos no Terceiro Setor: Análise da Influência das Dimensões de Governança nas Doações Vinculadas a Projetos	88
A Efetividade das Concessões de Aeroportos no Brasil	107
Quando as Saias Rodam	125
ARPHOS - uma Associação no Patrimônio da Humanidade	140
Teu Patrimônio, Nossa Arte	150



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## PROGRAMAÇÃO COMPLETA - 1<sup>st</sup> International Conference Third Sector

26/06/2019 – Primeiro Dia				
8:30 – 12:30	Recepção, registro e entrega de credenciais			
8:30 - 10:00	Workshop "Laboratório de Pesquisa e Extensão do Terceiro Setor - LPETS" (Prof. José Antônio de França)  Workshop " A relação entre o Terceiro Setor e o Ministério Público: os principais aspectos de Accountability " -Palestrante Vilson Dias Magalhães - Mediador Prof. José Antônio de França			
10:00 – 10:30	<i>Coffee break</i>			
10:30 - 12:00	Workshop "Crónica de una muy vieja relación: cultura y Tercer Sector". Palestrante Juan Luis Isaza Londoño - Mediadora Profa Diana Vaz Lima			
12:00 - 13:30	Almoço			
13:30 - 15:00	Workshop "Educación Universitária en el contexto del Tercer Sector en Chile". Palestrante Patricio Rubio – Mediador Prof. José Antônio de França			
15:00 - 15:30	<i>Coffee break</i>			
15:30 - 17:00	Workshop "Third Sector Performance Reporting: enhancing accountability through accounting and governance". Palestrante Carolyn Cordery - Mediadora Profa Beatriz Fátima Morgan			
17:00 - 18:30	Workshop "Capoterapia: 21 anos e seus desafios no Terceiro Setor". Palestrante Mestre Gilvan Alves de Andrade - Mediadora Profa Clesia Camilo Pereira			
18:30 - 19:00	Seção solene de abertura			
19:00 - 20:00	Palestra Magna - Contador Izalci Lucas Ferreira (Senador da República Federativa do Brasil)			
20:00 - 22:00	Coquetel de boas vindas			
27/06/2019 – Segundo Dia – Manhã				
Sessões Paralelas	Sessão Sala 1	Sessão Sala 2	Sessão Sala 3	Sessão Sala 4
Mediador	Mediadora Profa Beatriz de Fátima Morgan	Medidor Prof. José Humberto Cruz da Cunha	Mediador Prof. Eduardo Tadeu Vieira	Mediador Prof Alex Laquis Resende
08:30 – 09:10 Sessões Paralelas	Conceptual and Theoretical Antecedents of Accountability: Implications for Third Sector Organizations Research	O Processo de Accountability nas Entidades do Terceiro Setor no Brasil: Uma avaliação das prestações de contas das fundações de direito privado veladas pelo MPDFT	Quando as Saias Rodam	Governança e Captação de Recursos no Terceiro Setor: Análise da Influência das Dimensões de Governança nas Doações Vinculadas a Projetos



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

09:10 – 09:50 Sessões Paralelas	Antecedentes e Tendências da Pesquisa sobre Accountability nas Organizações do Terceiro Setor - Análise Bibliométrica de 2004 a 2018	Fiscalização do contrato de gestão de organizações sociais: O papel da comissão de avaliação do órgão supervisor	ARPHOS - uma Associação no Patrimônio da Humanidade	Tecnologia Social e as possibilidades de interface entre as Organizações do Terceiro Setor e o Estado: um caminho a ser construído
09:50 – 10:30 Sessões Paralelas		A Efetividade das Concessões de Aeroportos no Brasil	Teu Patrimônio, Nossa Arte	
10:30 – 11:00	<i>Coffee break</i>			
11:00 – 12:00	Painel "Compliance". Palestrantes José Eduardo Sabo Paes, Evandro Manoel da Silveira Gomes, Airtton Grazioli - Mediador Prof. José Antônio de França			
12:00 – 13:30	Almoço			
<b>27/06/2019 – Segundo Dia – Tarde</b>				
Apresentação de Cases 13:30 – 14:45	<b>Sessão Sala 1</b> Mediador Prof. José Antônio de França		<b>Sessão Sala 2</b> Mediador Paulo César de Melo Mendes	
13:30 – 14:45	Case COVAC: Programa de Integridade em Instituições de Ensino Superior – Palestrante Dr. Kildare Araújo Meira	Case Projeto Acorde: Uma Parceria da Sociedade Civil com Prefeitura para o Desenvolvimento da Educação. Palestrante Márcia Cristina Peixoto Leal		
14:45 – 16:00	Workshop “Condições necessárias para garantir a isenção e imunidade das Organizações da Sociedade Civil – Terceiro Setor”. Palestrante Auditor Fiscal da Secretaria da Receita Federal do Brasil George Alberto Ferreira Lopes - Mediador Prof. José Antônio de França			
16:00-16:30	Coffee Break			
16:30 - 17:30	Painel "Governança e Sustentabilidade". Palestrante Maria de Góes Borges Bugarim - Mediador Prof. José Antônio de França			
17:30 - 18:00	Solenidade de Encerramento			



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## Antecedentes e Tendências da Pesquisa sobre *Accountability* nas Organizações do Terceiro Setor: Análise Bibliométrica de 2004 a 2018

**Jhenifer Steiner Cibien**

*Universidade Federal do Espírito Santo*

**Izabel Leão Bezerra de Menezes**

*Universidade Federal do Espírito Santo*

**Brunella Bona Conrado**

*Universidade Federal do Espírito Santo*

**Marcus Louzada Altoé**

*Universidade Federal do Espírito Santo*

**Gabriel Moreira Campos**

*Universidade Federal do Espírito Santo*

### Resumo

O presente artigo tem como objetivo identificar aspectos dos artigos científicos relativos ao terceiro setor publicados em periódicos nacionais. O estudo do setor é relevante, uma vez que o mesmo possui grande importância no aperfeiçoamento da sociedade devido a sua capacidade de levantar recursos financeiros e não financeiros com o intuito de atender demandas sociais que muitas vezes não são supridas pela administração pública. Com isso, se faz necessário que as entidades sem fins lucrativos denotem de credibilidade para garantir sua continuidade, papel no qual é desempenhado pela *accountability*. A base de dados do estudo foi composta por 45 artigos científicos publicados em periódicos nacionais, analisados de forma descritiva de acordo com dados secundários e examinados através do método da pesquisa bibliométrica e análise de informações. Em termos de contribuições, os resultados apontam que: dos artigos que compõem a base de dados, prevalecem aqueles que são qualitativos; os estudos estão mais voltados para contabilização e evidenciação das demonstrações contábeis/financeiras e seu papel na entidade; informação contábil e sua relevância, além de enfatizarem a importância da prestação de contas de qualidade nas entidades sem fins lucrativos; a maioria dos autores possui a titulação de doutor, mais de 80% dos artigos são elaborados por mais de um autor e a região que possui maior publicação é o Sul do país; referente às sugestões abordadas nos artigos, compreende-se que ainda existem muitos tópicos a serem abordados nas pesquisas científicas; no que diz respeito aos principais resultados apresentados nas pesquisas, identifica-se que as instituições possuem interesse na prestação de contas e fazem uso da contabilidade como ferramenta, no entanto existe a dificuldade na apresentação dos dados com nível de clareza e detalhamento, mesmo com a percepção de que as demonstrações financeiras obrigatórias podem não propiciar elementos pertinentes para o monitoramento dessas organizações.

**Palavras chave:** Terceiro Setor; *Accountability*; Estudo Bibliométrico.





## **1 INTRODUÇÃO**

O terceiro setor possui a característica de representar uma estratégia no que diz respeito ao desenvolvimento social, solidariedade, valores democráticos e o sentido de comunidade para aquelas sociedades que se empenham em conquistar tais aspectos (Grazzioli, *et al.* 2015). Conforme abordado por Godoy, Raupp e Tezza (2016), os serviços proporcionados à sociedade pelo setor são abrangentes, capazes de fornecer, em diversos casos, melhoria em exigências fundamentais na sobrevivência, como alimentação, moradia e saúde; no aperfeiçoamento social e nas medidas públicas; além de corroborar com a efetividade e *accountability* do Governo. Por conseguinte, ainda de acordo com os autores, pode-se observar o grau de relevância do terceiro setor para a sociedade.

As organizações, para que possam cumprir a sua missão, demandam recursos financeiros e não financeiros; além disso, as instituições do terceiro setor têm à sua disposição incentivos fiscais previstos em normativos legais. Assim, a confiabilidade nas organizações é essencial para que possam garantir sua continuidade. A *accountability*, termo relacionado com a prestação de contas e responsabilidade, possui participação fundamental no relacionamento entre tais instituições e os *stakeholders*. Por proporcionar a redução da assimetria informacional, a *accountability* é considerada uma forma de medir desempenho, avaliação e expedição de relatórios, logo, também proporciona credibilidade e suporte para tomada de decisão (Milani, 2009). No entanto, a preocupação de informar com transparência ainda é escassa perante algumas entidades do setor, devido a não percepção do caráter público na prestação de contas. Nesse sentido, para legitimar as suas ações e obter financiamento necessário, as entidades sem fins lucrativos necessitam atuar de forma transparente com o intuito, também, de adquirir incentivo para seu crescimento e subsistência (Carneiro, Oliveira & Torres, 2011).

Segundo pesquisas divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística [IBGE] (2019), apesar da grande importância do setor, houve uma contração de 16,5% na quantidade organizações sem fins lucrativos no Brasil entre 2010 e 2016. No entanto, apesar dessa queda, o terceiro setor ainda denota de significativa participação na sociedade, posto que existam oficialmente mais de 236 mil fundações privadas e associações sem fins lucrativos (IBGE, 2019). Ainda de acordo com o estudo do IBGE (2019), o número de pessoas empregadas no setor cresceu em 11,7%, totalizando 2,3 milhões de indivíduos assalariados. Por isso, pode-se depreender que, além da importância do terceiro setor em aprimorar a sociedade e preencher os hiatos deixados pela administração pública, o mesmo também é responsável pela geração de trabalho e renda.

Nesse sentido, em atenção à importância do terceiro setor em todos os setores da sociedade e, baseado na premissa de grande parte dos estudos sobre o mesmo abordar acerca da interação da organização com a sociedade, como destacam Godoy *et al.* (2016), é apresentada a seguinte questão de pesquisa: quais os antecedentes e tendências da pesquisa sobre *accountability* no Terceiro Setor no período de 2004 a 2018?

Consoante à questão de pesquisa levantada, o presente artigo tem como objetivo geral identificar aspectos dos artigos científicos relativos ao terceiro setor publicados em periódicos nacionais. E como objetivos específicos: a) apresentar o contexto das pesquisas científicas





referente ao terceiro setor conforme a quantidade de artigos presentes na base de dados do presente estudo. b) verificar, de forma quantitativa, as principais abordagens no que tange o terceiro setor: natureza do tem e do objetivo; regiões com maiores representatividades de publicações; quantidade de autor por artigo, suas especializações e setores de atuação; metodologia, fonte da coleta de dados e técnica de coleta de dados. c) determinar, de forma qualitativa, as sugestões de pesquisas futuras e principais resultados abordados, inclusos nos artigos do estudo.

O presente artigo é análogo a estudos anteriores, como de: Marques, Rody, Campos e Reina. (2015) que apresentam o panorama das tendências sobre o terceiro setor de 1998 a 2013; Godoy *et al.* (2016), que verificaram as características das pesquisas publicadas sobre as organizações do terceiro setor em periódicos científicos a partir de três variáveis, autores, periódicos e palavras-chave. O diferencial deste artigo encontra-se na abordagem da *accountability* nas entidades sem fins lucrativos, relacionando com os estudos publicados acerca do assunto, permitindo um maior aprofundamento.

Diante do exposto, a relevância do artigo encontra-se em asseverar a existência de diversos estudos científicos sobre o terceiro setor, o que torna pertinente o levantamento das abordagens e especificidades dos artigos da base e dados. Com isso, podem-se determinar quais temas acerca do assunto estão escassos, assim como os mais enfatizados, contribuindo com o fortalecimento com a *accountability* do setor, uma vez que a mesma também está relacionada com pesquisas que possam corroborar com a transparência, prestação de contas e responsabilidade.

O trabalho está estruturado conforme a seguir: na seção 2 são apresentados aspectos teóricos pertinentes ao assunto, fundamentado em artigos e livros; na seção 3 é abordada a metodologia utilizada para o levantamento e análise de dados; na seção 4 dispõe acerca da análise e interpretação dos dados coletados no estudo; e, na seção 5 são expostas as considerações finais, limitações e sugestões para pesquisas futuras.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS E HISTÓRICOS DAS INSTUIÇÕES DO TERCEIRO SETOR**

O terceiro setor, segundo Grazioli, *et al.* (2015), pode ser definido como o conjunto de organizações sem fins lucrativos, municiado de autonomia e administração própria, com o propósito principal de aprimorar e atender espontaneamente as necessidades da sociedade civil. Godoy *et al.* (2016, p. 128), afirmam que “as organizações desse segmento possuem aspectos estruturais e operacionais distintos [...], estabelecidas com finalidade pública, criada por pessoas com o ideal de oferecer melhoria para a sociedade”. Grazioli, *et al.* (2015), ainda afirmam que, até pouco tempo, existiam apenas dois setores, com características diferenciadas, que compunham a ordem sociopolítica: administração estatal (Governo); e o Mercado, constituído pela iniciativa privada e os indivíduos. O termo “Terceiro Setor”, conforme abordado pelo pesquisador Alves (2002), foi utilizada inicialmente durante os anos 70 nos Estados Unidos da América para caracterizar o setor de atuação no qual operam as organizações sem fins lucrativos e que possuem o direcionamento voltado para a distribuição de bens e serviços públicos ou para a produção.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

As necessidades de uma sociedade mais complexa não poderiam mais ser abrangidas em sua totalidade apenas pela atuação do Estado. Logo, o terceiro setor surgiu para preencher as lacunas deixadas pelo Governo através da concentração de recursos financeiros e não financeiros (Grazzioli, *et al.* 2015). Apenas nos anos 90 o termo “Terceiro Setor” passou a ser utilizado no Brasil. De acordo com Quinteiros, Costa, Silva e Oliveira (2009), a expressão surgiu com o fim de intitular as organizações concernentes à sociedade civil, entidades que não visavam o lucro e que possuíam de forma enfática a ideia da solução de problemas sociais de forma voluntária. Devido ao seu caráter social, as entidades sem fins lucrativos se denotam cada vez mais presentes no ambiente coletivo da população brasileira e as entidades componentes do terceiro setor, através da sua eficácia na mobilização de recursos humanos e materiais, possuem capacidade cada vez maior de suprir as necessidades não preenchidas pelo Estado Federativo. (Marques *et al.*, 2015).

## 2.2 ACCOUNTABILITY

O termo *accountability*, como afirmam Carneiro *et al.* (2011), é originário do inglês e não dispõe de tradução equivalente para a língua portuguesa, no entanto, pode-se entendê-lo como forma de prestar contas com responsabilidade. Após novos estudos sobre o termo no país e algumas mudanças na política pública brasileira, Pinho e Sacramento (2009) basearam-se em definições americanas e em conceitos utilizados por diversos pesquisadores que sempre buscaram por uma tradução. Os autores citados definiram *accountability* não apenas em uma palavra, mas um conjunto de conceitos, concluindo então que o termo “envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas” (p. 1364).

Apesar de a transparência estar presente no grupo de termos incorporados no conceito de *accountability*, Pinho (2012) reitera que ambos não são sinônimos. *Accountability* abrange mais do que uma prestação de contas e a publicações de ações, ela vai além, representando mecanismos institucionais de controle que buscam gerar incentivos ou sanções para aqueles que atuem ou não em detrimento de suas obrigações. A transparência e a prestação de contas, termos que constituem parte do conceito de *accountability*, são essenciais para a continuidade e credibilidade de uma entidade sem fins lucrativos, uma vez que é por meio delas que os *stakeholders* (partes interessadas) têm a possibilidade de acompanhar o desenvolvimento das atividades, já que a assimetria informacional está presente também no que tange o terceiro setor (Santos & Silva, 2008).

## 2.3 ACCOUNTABILITY NO TERCEIRO SETOR

O avanço das entidades sem fins lucrativos, com o compromisso de corroborar com o aperfeiçoamento da sociedade, impactou na necessidade de apresentar maior credibilidade perante os *stakeholders* através da transparência, prestação de contas e responsabilidade social (Martins, Nery, Borges & Souza, 2011). A essencialidade da função do terceiro setor trouxe agregação de valor e abriu espaço para tais unidades crescerem de forma a se tornarem instrumento de ajuda direta a determinadas classes sociais.

Milani (2009) destaca que a transparência e prestação de contas incorporadas às instituições sem fins lucrativos transformaram-se em fatores de sustentação. O autor ainda afirma que, devido ao ambiente competitivo onde as organizações estão inseridas, há a



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

necessidade de legitimar as ações dos gestores realizadas na instituição, uma vez que as entidades que melhor satisfizerem as expectativas do doador, por informações, tendem a obter maiores possibilidades na captação de recursos e garantir a sua continuidade.

Não obstante, o propósito da *accountability* transcende a ação estratégica para captação de recursos. Falconer (1999, p. 18) reitera que o termo “[...] pode significar pouco mais do que a publicação de um relatório anual com dados de projetos e informações contábeis, mas também representa uma postura de responsabilidade que se exercita no cotidiano da gestão, frente a públicos internos e externos”. Além disso, a *accountability* também é importante para a redução da assimetria informacional entre os *stakeholders* e a entidade, uma vez que a administração da instituição possui informações privilegiadas em relação aos usuários externos (Milani, 2009).

Dentre os usuários da informação que pertencem ao grupo externo à organização, o governo é considerado um dos principais interessados, visto que o mesmo exige que a prestação de contas esteja em congruência com a legislação vigente. (Carneiro *et al.*, 2011). No entanto, além do governo, o processo de *accountability* afeta diretamente diversos *stakeholders*, cada qual com sua necessidade de informação. Portulhak, Vaz, Delay e Pacheco (2017) destacam que os doadores estão interessados em averiguar se os recursos foram aplicados adequadamente, objetivo que se estende a parceiros e financiadores. Ademais, existe a necessidade de prestar contas aos voluntários, aos beneficiários, à comunidade atingida e aos funcionários, apesar de não existir obrigatoriedade de fazê-la para esse público. A legitimidade e credibilidade das organizações perante esses usuários proporciona maior fortificação à instituição (Carneiro *et al.*, 2011).

A responsabilidade das organizações do terceiro setor não engloba somente a prestação de contas capaz de atender as exigências dos órgãos reguladores e fiscalizadores, mas também garantir que a informação seja transparente, pragmática, correta, confiável, de fácil acesso e elaborada de tal forma que todos os usuários da informação possam compreender. As informações geradas pelas entidades sem fins lucrativos impactam a sociedade como um todo, por isso se faz necessário à utilização da *accountability* no terceiro setor (Carneiro *et al.*, 2011).

### 3 METODOLOGIA

Os dados dessa pesquisa foram trabalhados de forma qualitativa, que tem o intuito de compreender, interpretar e solucionar dados não numéricos a fim de estudar determinado fato; e enquadra-se como descritiva, que busca descrever as particularidades observadas em fenômenos específicos; utilizou-se o método de estudo bibliométrico, configurando a análise aprofundada das características da informação registrada, considerando o âmbito de produção, disseminação e uso (Marques *et al.*, 2015). O banco de dados desse artigo foi elaborado por meio de pesquisa bibliográfica que conforme Laffin e Ebsen (2004) consiste na pesquisa elaborada através da utilização de material anteriormente produzido.

A priori, foram selecionados 43 periódicos por meio do site oficial da Fundação Capes, sendo “Administração Pública de empresas, Ciências Contábeis e Turismo” sua área de avaliação. As revistas selecionadas enquadram-se entre as classificações A1 e C, sendo A1 o nível mais elevado de qualificação da produção intelectual. A partir do desenvolvimento da

17



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

pesquisa e o estabelecimento dos critérios de seleção para os artigos científicos, os periódicos utilizados como base de dados se limitaram a cerca de 35% dos periódicos da seleção inicial, resultando no conglomerado de 15 periódicos demonstrado na Tabela 1.

Após a seleção dos periódicos, foram selecionados 45 artigos científicos, nos quais a seleção se deu baseada na definição de palavras chaves que devem compor o título das pesquisas, sendo elas: “Terceiro Setor” e “Sem fins lucrativos”. Os termos utilizados como critérios de seleção foram definidos a partir do entendimento da relação direta que a qualidade da informação, prestação de contas, transparência e formas de aprimoramento do terceiro setor possuem com a *accountability*. Logo, os estudos que abordam o terceiro setor, promovem melhor entendimento sobre o setor na visão do *stakeholder* e também para as próprias organizações, por isso, as bases de dados incluem não somente aqueles artigos que tem em seu título e corpo do texto as expressões “*accountability*”, “prestação de contas” e “transparência”.

Tabela 1 – Periódicos utilizados para seleção dos artigos científicos

Periódico	Classificação
Revista Contemporânea de Contabilidade (UFSC)	A2
Revista Contabilidade & Finanças (Online)	A2
Contabilidade Vista & Revista	A2
Universo Contábil	A2
Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade	B1
Enfoque: Reflexão Contábil	B1
Revista Organizações em Contexto (Online)	B2
Sociedade, Contabilidade e Gestão	B2
Pensar Contábil	B2
RC&C - Revista de Contabilidade e Controladoria (UFPR)	B3
Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI	B4
Revista de Contabilidade Da UFBA	B4
Revista de Contabilidade Dom Alberto	B4
Contexto (UFRGS)	B4
Práticas em Contabilidade e Gestão	B5

Fonte: Elaborada pelos autores.

Verificou-se que 5 (cinco) foi o maior número de artigos científicos coletados de um único periódico, tal fato se repetindo em duas revistas, sendo elas a “ENFOQUE: REFLEXÃO CONTÁBIL” e “CONTEXTO (UFRGS)” responsáveis pelo fornecimento de 22,22% da amostra. Destaca-se que 4 revistas contribuíram com 4 artigos e outras 4 com a quantidade de 3 trabalhos; 2 periódicos contribuíram com 2 pesquisas; e de 3 revistas coletou-se 1 artigo. A obtenção dos trabalhos analisados se deu por meio da busca eletrônica no site de seus respectivos periódicos.

## 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Após o levantamento dos artigos para a realização do estudo bibliométrico, constatou-se que os mesmos estão distribuídos entre os anos de 2004 a 2018. De acordo com o levantamento realizado, depreende-se que houve uma grande oscilação na publicação de

18





artigos pertinentes ao terceiro setor; sendo uma média de aproximadamente 3 artigos por ano. A maior representatividade, no que compete a quantidade de artigos, está presente nos anos de 2009, 2012 e 2017, todos com 7 artigos cada. Os anos de 2004, 2006, 2007, 2008 e 2010 possuem apenas 1 artigo publicado por ano, enquanto que em 2011, 2014 e 2018, com 2 artigos. Por fim, 2013 apresentou 5 artigos publicados; 2015 e 2016, 4 artigos e somente 2005 não possui publicações.

#### **4.1 ESTUDO BIBLIOMÉTRICO**

##### **a) Natureza do tema e natureza do objetivo**

Durante a análise dos artigos selecionados para o estudo bibliométrico, constatou-se que as abordagens temáticas e objetivos são agrupadas em onze categorias: contabilidade gerencial e gestão (1), avaliação de desempenho/geração e distribuição de riqueza (2), práticas contábeis/contabilidade societária/balanco social (3), normas nacionais e internacionais (4), captação de recursos (5), qualidade da informação/prestação de contas/*accountability* (6), publicações acadêmicas/estudo bibliométrico/evolução teórica (7), gestão e comportamento de voluntários (8), controle interno (9), custos (10) e características do terceiro setor (11).

Dos 45 artigos, 6 estão enquadrados em duas categorias, por isso, o cálculo das porcentagens refere-se a 51 unidades de artigos, em virtude de alguns deles aparecerem repetidamente. Diante do exposto, elaborou-se a Tabela 2 a seguir com a quantidade de artigos por assunto e suas respectivas porcentagens. No que se refere aos 6 artigos que estão alocados em dois grupos distintos, 50% deles possuem uma de suas categorias presentes no item 6 e a mesma porcentagem para a grupo 3. No que diz respeito aos tópicos 1 e 5, ambos são compostos por 33,33% dos artigos. E por fim, as categorias 4 e 7 apresentaram em sua constituição 16,67% dos 6 artigos acima citados.

Tabela 2 – Divisão dos artigos em categoria por assunto e objetivo

Categorias	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	Total
Quantidade	9	4	10	3	5	7	7	2	1	2	1	51
%	17,65	7,84	19,61	5,88	9,80	13,73	13,73	3,92	1,96	3,92	1,96	100

Fonte: Elaborada pelos autores.

Com base nas informações apresentadas, pode-se concluir que as categorias que abordam sobre práticas contábeis/contabilidade societária/balanco social e a contabilidade gerencial e gestão incluem a maior quantidade de artigos dos periódicos que fazem parte da base de dados desta pesquisa; isto é, as pesquisas que discorrem acerca do terceiro setor estão mais voltadas para contabilização e evidenciação das demonstrações contábeis/financeiras e seu papel na entidade; informação contábil e sua relevância, além de enfatizarem a importância da contabilidade gerencial e forma de gestão como meios para alavancagem e continuidade das entidades sem fins lucrativos.

##### **b) Perfil dos Autores e Setor de atuação**



No que diz respeito ao perfil dos pesquisadores, a primeira análise foi referente ao grau de especialização que cada autor possui, destacando também aqueles que no momento da publicação do artigo científico estavam com alguma espécie de especialização em andamento. A Tabela 3 demonstra o percentual de representatividade de cada título dentro da amostra, sendo ela dividida em oito categorias: Pós-Doutorado (PhD) (1), Doutorado (2), Mestrado (3), Doutorado e Mestrado (4), Especialista (5), Pós-Graduado (6), especialização em andamento (7) e grau de especialização não informado (8).

Tabela 3 – Grau de especialização dos autores

Categorias	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Quantidade	5	33	26	7	3	7	25	23
%	4,35	28,7	22,61	6,09	2,61	6,09	21,74	20

Fonte: Elaborada pelos autores.

A amostra estudada é composta por 115 autores brasileiros, de diferentes regiões do Brasil e que demonstraram interesse mútuo sobre o terceiro setor através de suas publicações. Dentre os 5 autores que possuem o título de PhD, apenas 1 dispõe também do título de Mestre; na categoria 7 (especialização em andamento), 5 dos 25 autores são qualificados como graduandos, 12 como mestrandos, 7 como doutorandos e 1 como Pós-Graduando. A soma das quantidades de autores evidenciadas na tabela ultrapassa o total da amostra pelo fato de existir a possibilidade dos estudados se apresentarem englobados em duas ou mais das categorias indicadas. Destaca-se o fato de que as informações referentes aos autores foram colhidas unicamente no corpo dos artigos que compõe o presente estudo. Devido a esse fato, os títulos associados a cada autor referem-se à qualificação vinculada ao período de publicação do texto de autoria. Dentre os autores, 23 não apresentaram informações sobre suas especialidades, fato esse que limitou a análise.

Com base ainda nas informações contidas na descrição das especializações dos autores, foi possível chegar à constatação de que 47,83% da amostra prestam serviço como docente, percentual que representa 55 autores. No que concerne aos profissionais que atuam junto às instituições públicas Municipais, Estaduais ou Federais, 90,91% dos autores enquadram-se neste quesito e apenas 7,27% são professores de entidades privadas. Ademais, 1,82% dos autores não apresentaram informações referentes à qual instituição possui vínculo. Quanto ao restante dos escritores, 1 Doutor trabalha no setor público, porém, com cargo diferente dos docentes; 3 autores atuam no mercado como profissionais contabilistas providos de empreendimentos próprios; e os 46,96% profissionais restantes não divulgaram informações sobre sua respectiva área de atuação.

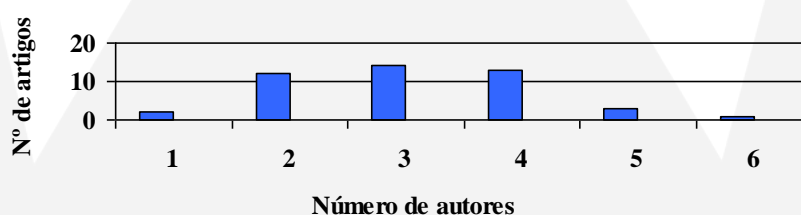
### **c) Quantidade de autores por artigo, número de artigos por autor e representatividade das publicações por região**



A partir da análise do número de autores por publicação, observou-se que 95,56% dos artigos científicos foram assinados por mais de um pesquisador. Grande parte da amostra, um total de 14 artigos, foi escrita por 3 autores em conjunto. O segundo agrupamento mais representativo foi o quarteto, depois a união de dois pesquisadores, seguido da parceria de cinco pessoas, dos textos com autoria única e por fim dos artigos escritos por 6 autores. A Figura 1 evidencia a quantidade de artigos elaborados, selecionados e estudados em relação ao número de autores assinantes. Quanto à quantidade de publicações por autor, constatou-se que 85,22% dos pesquisadores possuem apenas um artigo científico de sua autoria na amostra, enquanto 10,44% dos autores possuem dois trabalhos assinados.

No que se refere à distribuição regional das pesquisas científicas, é essencial evidenciar que o critério de alocação utilizado para definir a classificação de amostras foi o uso da região em que se localiza a sede do periódico responsável por sua publicação, periódico esse que inicialmente foi utilizado como fonte de coleta do respectivo artigo científico para fins desse estudo. Não é vedada a hipótese de o periódico ter sido publicado também por outros veículos de informação.

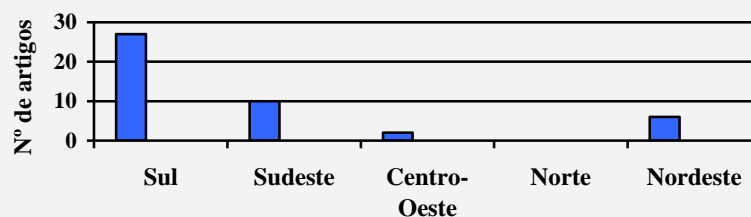
Figura 1 – Quantidade de artigos científicos por número de autores



Fonte: Elaborada pelos autores.

Dos 45 artigos científicos, 82,22% estão divididos em apenas duas das cinco regiões brasileiras: Sudeste e Sul. Mais de 50% das pesquisas são provenientes da região Sul do país; para o Centro-Oeste e Nordeste verificou-se um percentual pequeno de representatividade na amostra e não houveram publicações advindas da região Norte do Estado Federativo. A Figura 2 evidencia de forma didática a distribuição regional da amostra. Como conclusão da análise, fica evidente a significativa diferença na proveniência regional dos artigos científicos utilizados para o estudo bibliométrico, sendo as regiões Sul, Sudeste e Nordeste responsáveis por quase totalidade dos dados aplicados na pesquisa.

Figura 2 – Distribuição regional dos artigos científicos da amostra



Fonte: Elaborada pelos autores.





#### **d) Metodologia, fonte da coleta de dados e técnica de coleta de dados**

No que se refere às abordagens metodológicas utilizadas nos artigos que compõem a base de dados, 44% são qualitativas, enquanto 20% têm uma abordagem quantitativa e 16% uma abordagem quali-quantitativa. A ausência de estudos quantitativos se deve à falta de técnicas estatísticas complexas, sendo possível identificar apenas 4% que fizeram o uso de desta ferramenta. Além disso, não foi possível identificar a abordagem utilizada em 20% dos artigos analisados.

Dos procedimentos utilizados, cerca de 30% utilizaram de pesquisas bibliográfica ou documental, sendo que, em alguns artigos, foi apenas utilizado deste procedimento em uma primeira etapa, para compor o referencial teórico. Enquanto 17% utilizaram de questionários e/ou entrevistas e 17% de estudos de caso. Ainda foi utilizado o método de pesquisa documental, cerca de 20%. Vale ressaltar que outros procedimentos foram utilizados, como pesquisa de campo (7%) e comparativo (2%). A maioria dos dados analisados possui como base de pesquisa artigos, teses e dissertações referentes ao terceiro setor, relatórios, demonstrações contábeis publicadas no sítio eletrônico das entidades estudadas ou fornecidas pelas mesmas.

#### **e) Sugestões e tendências de novas pesquisas**

Em alusão ao item “a) natureza do tema e natureza do objetivo”, as sugestões e tendências de novas pesquisas também foram fragmentadas, com a finalidade de facilitar o entendimento sobre o assunto, de acordo com as mesmas categorias do item acima citado, conforme Tabela 4: contabilidade gerencial e gestão, avaliação de desempenho/geração e distribuição de riqueza, práticas contábeis/contabilidade societária/balanco social, normas nacionais e internacionais, captação de recursos, qualidade da informação/prestação de contas/*accountability*, publicações acadêmicas/estudo bibliométrico/evolução teórica, gestão e comportamento de voluntários, controle interno, custos e características do terceiro setor.

Tabela 4 – Sugestões e tendências de novas pesquisas em categorias por assunto e objetivo

Categorias	Sugestões/tendências de novas pesquisas
Contabilidade Gerencial e gestão	As sugestões abordadas referem-se à utilização de mais estudos de casos com enfoque em conceitos como sustentabilidade social e ambiental. Ainda referente aos estudos de caso, podem ser apresentadas também outras características além das fornecidas pelo estudo para fortalecer a relação de causalidade e trazer novos subsídios para estudos qualitativos. Enfatizar a pesquisa na dificuldade de se encontrar profissionais na área de gerenciamento para atuar nas entidades sem fins lucrativos. Nessa categoria, também foi abordada a recomendação de investigar se os problemas encontrados e a forma de gerenciamento de gastos praticados na pesquisa fazem parte da realidade de outras instituições do terceiro setor e propostas para a mudança de cenário. Ademais, aspectos referentes à avaliação da eficiência na captação de recursos, a possibilidade de os doadores de fundos financeiros e não financeiros serem classificados como <i>goodwill</i> . Dos nove artigos alocados nesta categoria, quatro não apresentaram sugestões ou tendências para novas pesquisas.
Avaliação de desempenho/geração e distribuição de riqueza	Pesquisas no mesmo gênero, com amostras maiores e diferentes setores com o intuito de abranger o entendimento sobre a Demonstração do Resultado Social do terceiro setor. Recomenda-se a discussão conceitual sobre critérios avaliativos sob a perspectiva econômica, diligência da adoção da demonstração do resultado econômico como instrumento de avaliação de desempenho de entidades sem fins



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

	lucrativos, análise de regulamentos de compras do setor e a comparação como o terceiro setor de outros países se relaciona com Estado e mercado. Aborda-se, também, no que diz respeito à manutenção de certificados, um trabalho específico nas entidades que precisam comprovar despesas com filantropia.
Práticas contábeis/Contabilidade societária/Balanco social	Elaboração de um sistema de custeio e planejamento financeiro com objetivo de ampliar o impacto das entidades do terceiro setor na inclusão social. Estender a pesquisa sobre Balanço Social. Buscar conhecer a opinião dos gestores das organizações acerca da atividade social da sua entidade, além da importância da prática e informação contábil não somente para atender a exigências legais e o conhecimento dos gestores sobre o assunto. Elaboração de novas pesquisas com intuito de contribuir para o aperfeiçoamento do processo <i>accountability</i> e prestação de contas das organizações que compõem o terceiro setor no Brasil. Apresentação de certificações disponíveis que as instituições do terceiro setor possam adquirir. Dentre os dez artigos presentes nesta categoria, três não apresentaram sugestões.
Normas nacionais e internacionais	As recomendações que integram o corpo dos artigos desta categoria estão direcionadas à assimilação dos gestores acerca da qualidade das informações propagadas, os motivos os quais levam as entidades a não divulgarem os elementos básicos obrigatórios e uma análise mais intensa sobre o impacto nas normas internacionais de contabilidade no terceiro setor com consulta aos documentos das entidades. Além disso, a elaboração de novas pesquisas com intuito de contribuir para o aperfeiçoamento do processo <i>accountability</i> e prestação de contas das organizações que compõem o terceiro setor no Brasil.
Captação de recursos	Sugerem-se pesquisas acerca da estrutura organizacional e estudos teóricos vinculados às estratégias para a concentração de recursos. Elaboração de modelos com maior abrangência com enfoque na captação de recursos. Testes em outras regiões que determinam até que ponto as informações divulgadas podem impactar na obtenção de recursos, além de abordar similaridades ou diferenças com estudos já realizados; motivações e comportamentos dos doadores para disponibilização ou não de fundos e investigação sobre a prática dos níveis de transparência nas organizações do terceiro setor.
Qualidade da informação/prestação de contas/ <i>accountability</i>	Aumento de amostras, testes em outras regiões e anos, incluindo outras categorias das entidades do terceiro setor e/ou outras regiões a fim de determinar similaridades ou diferenças com o estudo (exemplo: comportamento de doadores); aprofundamento no estudo da prestação de contas e transparência de modo que se possa contribuir para o desenvolvimento da atuação do terceiro setor na sociedade, a relação desses dois fatores à obtenção de novos doadores e a motivação destes para disponibilizar recursos ou não às entidades. Novas pesquisas sobre o impacto e prática da transparência, com foco na importância da mesma, na construção do valor econômico e social das entidades sem fins lucrativos para com a sociedade. Além disso, se faz necessário que diligências futuras abordem o processo de preparação das demonstrações contábeis e quais informações são relevantes. Sugerem-se pesquisas a acerca da estrutura organizacional e estudos teóricos vinculados às estratégias para a concentração de recursos. Recomenda-se, também, a realização de estudos de casos de fundações com enfoque nos métodos de contabilização e evidenciação; pesquisas sobre Notas Explicativas, enfatizando sua importância e dificuldade de elaboração. Apenas um artigo, dentre os dez, não expôs sobre sugestões.
Publicação acadêmica/estudo bibliométrico/evolução teórica	Analisar o currículo <i>lattes</i> dos autores da área com o intuito de identificar a existência da continuidade de produção em torno do assunto e quais veículos utilizados para a divulgação; ampliação da base de dados e amostras com maior abrangência de documentos e congressos nacionais; análise mais profunda dos estudos bibliométricos; pesquisas com abordagem quantitativa desenvolvido com melhor linha de pesquisa, teoria, metodologia e resultados; estudos do panorama internacional de pesquisas científicas sobre contabilidade aplicada às organizações.



	Buscar determinar as maiores dificuldades relacionadas à contabilização para que a pesquisa teórica possa suprir as demandas empíricas. Ademais, sugere-se ampliar o número de artigos analisados, incluindo periódicos da área de administração e contabilidade, também poderia ser verificada a produção científica internacional sobre terceiro setor e comparar com o contexto brasileiro.
Gestão e comportamento de voluntários	Recomendam-se pesquisas que destaquem a necessidade buscar um melhor aprimoramento da escala utilizada, para melhor interpretação das premissas destacadas no estudo, buscando explicações teóricas e empíricas para justificar essa movimentação. Dos dois artigos presentes nesta categoria, um não apresentou sugestões.
Controle interno	Pesquisas acerca do controle interno em várias instituições do terceiro setor, sem se ater à estudos de casos, mostrando, assim, o contexto que organizações estão inclusas no que tange o controle interno, além de apontar fatores que facilitam ou dificultam sua implementação na instituição.
Custos	Elaboração de uma ferramenta que determina o custo na prestação de serviços, incluindo todos os gastos englobando aqueles recebidos em forma de doação. Dos dois artigos alocados neste item, um deles não determinou sugestões.
Características do Terceiro Setor	O artigo presente nesta categoria não salientou recomendações para pesquisas futuras.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Diante do exposto, pode-se depreender que, na grande maioria das categorias, as sugestões para pesquisas futuras são diversas, corroborando com o fato de que, no que diz respeito ao terceiro setor, ainda existem muitos tópicos a serem abordados nas pesquisas científicas e acadêmicas; logo se faz necessário que o estudo acerca do assunto seja ampliado. As principais sugestões citadas nos artigos referem-se à utilização de mais estudos de casos; aumento de amostra; aplicação da pesquisa em outros setores e regiões; diligência das práticas contábeis/financeiras no setor e sua importância. Ademais, se faz necessários a realização de pesquisas sobre a percepção dos gestores no que diz respeito as informações geradas e a relevância na prestação de contas. Levantamento da importância dos custos, controle interno e comportamento dos voluntários. E, por fim, a investigação da relação da transparência/qualidade da informação/*accountability* em questões no que tange assuntos do terceiro setor, como por exemplo, na eficiência na captação de recursos e averiguação do comportamento dos doadores no que diz respeito a suas motivações para contribuir com a instituição.

#### **f) Principais Resultados Identificados na pesquisa**

Na Tabela 5 estão elencados os principais resultados identificados na amostra analisada. Optou-se pela apresentação em forma de *clusters* como melhor meio de epilogar a diversidade de tendências apresentada no estudo. Nesse sentido, observa-se que parece existir o entendimento dos gestores sobre a responsabilidade e importância que a prestação de contas de forma responsável possui tanto para a sociedade quanto para benefício próprio da entidade. Porém, apesar de nítido a relevância de uma boa demonstração, muitas entidades acabam por optar a não tornar seus dados públicos de forma mais transparente. Há também, destaque para o não atendimento das alterações advindas da convergência das normas contábeis, porém, é importante destacar que os artigos científicos com esse enfoque foram publicados quando tal processo se assumia em fase inicial.



Tabela 5 – Principais resultados identificados na pesquisa

<i>Clusters</i>	Principais resultados identificados nas pesquisas
<i>Accountability</i>	Associações sem fins lucrativos enfatizam o interesse na prestação de contas, preponderantemente, após visualizar uma interação positiva entre o nível de transparência e o valor atribuído ao seu desempenho. Os estudos ressaltam que, em geral, quando as entidades do terceiro setor praticam de forma eficaz a <i>accountability</i> , aumentam sua capacidade de manter, ampliar ou retomar doações. Devido a esse fator, respondentes questionados sobre a divulgação de suas informações afirmam reconhecer a importância de tal ato e consideram o Balanço Social um instrumento capaz de fornecer transparência, contudo, a maioria opta por não o publicar.
Aplicação da contabilidade no Terceiro Setor	As entidades sem fins lucrativos estudadas fazem uso da contabilidade como ferramenta gerencial, método de evidenciação e transparência e/ou forma de cumprimento de normas; Observou-se que a prática contábil auxilia na elaboração de documentos e certidões exigidos para a formalização de um convênio ou contrato e concluiu-se que a contabilidade é diferenciada dos demais setores, além dos demonstrativos obrigatórios às instituições sem fins lucrativos são apresentados de forma precisa. Constatou-se, também a imprescindibilidade que as entidades do terceiro setor possuem em avaliar seus resultados ao considerar o dever jurídico que possuem de prestar contas aos financiadores dos seus projetos, mas, por outro lado, foi exposta a ideia que alguns autores trazem o posicionamento de acreditar que diversas entidades de enfoque social estão abandonando seu caráter original em função da manutenção da sua “boa imagem” perante seus <i>stakeholders</i> .
Contabilidade sob a Perspectiva Econômica	Aplicação de análise comparativa evidenciou que as organizações estudadas apresentaram desempenhos econômicos opostos aos resultados financeiros, indicando que apenas a apresentação das demonstrações financeiras obrigatórias pode não propiciar elementos pertinentes para o monitoramento dessas organizações.
Grau de evidenciação das entidades sem fins lucrativos	Quando levado em consideração os meios que permitem efetuar a evidenciação das informações providas das entidades sem fins lucrativos, o nível de clareza e detalhamento dos dados analisados é considerado baixo, podendo ser visto como inadequado uma vez que os demonstrativos não atingem um padrão mínimo definido como base para todas as fundações. A estrutura padronizada pelo Ministério da Justiça leva as entidades a divulgarem somente o necessário para que a prestação de contas seja aceita pelo sistema, não incentivando a divulgação de dados além dos obrigatórios.
Aderência às Normas Contábeis	Verificou-se que a maioria das entidades pesquisadas tem seus relatórios contábeis auditados, entretanto, o trabalho de auditoria não tem proporcionado à convergência contábil internacional dos critérios utilizados para a evidenciação do Ativo e Passivo. O processo de convergência contábil na estrutura das demonstrações contábeis das entidades do terceiro setor ainda está em sua fase inicial. A prática de <i>disclosure</i> voluntário das demonstrações contábeis ainda não é frequente pelas entidades do terceiro setor.
Publicações relacionadas ao Terceiro Setor	Os artigos sobre o terceiro setor são predominantemente exploratórios, com estudos de caso e são qualitativos e há um crescimento na publicação de artigos empírico-quantitativos nos últimos anos. As regiões Sul e Sudeste são as que mais apresentam evolução em quantidade nas pesquisas da área do terceiro setor. Há expressiva variedade de objetivos, tendências e recomendações para futuras pesquisas sobre o tema. Grande parte dos artigos apresentados nos congressos ou publicados nas revistas são frutos das dissertações e teses. Analisados os anos entre 2000 e 2006, constatou-se uma média de produção acadêmica contábil na área do terceiro setor muito baixa, indicando que o referido tipo de pesquisa é incipiente no Brasil.
Captação de Recursos	Elaborada a proposta de um Programa de Integridade voltado à captação de recursos, possuindo procedimentos de monitoramento contínuo estruturado com procedimentos de controle e regras com a finalidade de implementar políticas sobre patrocínios e doações; a missão da organização está na base da estrutura, visto que compete a ela o direcionamento das ações da área de captação de recursos; incentivo às práticas eficazes de transparência,





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

	pois a sustentabilidade organizacional é afetada diretamente pela mobilização de recursos.
Sustentabilidade das organizações do 3º Setor	Necessidade de práticas eficazes de transparência, pois a sustentabilidade organizacional é afetada diretamente pela mobilização de recursos e maior parte da receita das entidades sem fins lucrativos provem de subvenções, convênios e doações.
Modelos de Gestão e Instrumentos Aplicados	O que move o agente social é um ideal, porém, este não é suficiente para garantir que as entidades sem fins lucrativos alcancem seus objetivos propostos e que mantenham sua continuidade. O uso de estratégias adequadas à realidade de cada instituição é o ideal, sendo que tal procedimento deve respeitar o perfil dos dirigentes, a forma em que ocorrem as relações e suas particularidades estruturais. Além disso, a gestão conduzida por procedimentos de controladoria auxilia no cumprimento da missão da associação como a utilização de métodos de custeio como a aplicação da ferramenta <i>Balanced Scorecard</i> que possibilita a avaliação do desempenho sob a ótica financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento.
Deficiência na Qualificação Profissional	Foi identificado que o número de funcionários nas entidades sem fins lucrativos é superior ao número de voluntários e que as pessoas que possuem cargos acima da coordenação – como exemplo os diretores e contadores- não participam das atividades diárias das instituições. A superação das dificuldades vivenciadas pelas entidades depende da elevação do nível de profissionalização.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Outra questão fortemente apontada foi o aumento no número de publicações com temas relativos ao terceiro setor. Parte representativa da amostra dirigiu-se ao estudo desse tema, fato esse que indica o crescimento da importância e representatividade do setor entre os pesquisadores. Os resultados da linha de pesquisa referida são capazes de confirmar a tendência observada no item "c) Quantidade de autores por artigo, número de artigos por autor e representatividade das publicações por região" do presente artigo, que expõe o fato da amostra de análise provir substancialmente das regiões Sul e Sudeste do Brasil. Destaca-se, também, a deficiência na qualificação do profissional atuante nas entidades sem fins lucrativos. Os profissionais com maior competência não acompanham a rotina das organizações e esse fato acarreta diretamente na dificuldade da resolução de problemas cotidianos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

Objetivou-se nessa pesquisa evidenciar a aplicação da essência da *accountability* em publicações com tema relativo ao terceiro setor e coletados de periódicos nacionais que envolvem o tema "Contabilidade". Para alcançar tal objetivo empregou-se um estudo bibliométrico, no qual foi possível destrinchar os artigos científicos de forma a analisar individualmente os principais aspectos trazidos no corpo da pesquisa. Constatou-se, a partir do estudo, que é possível inferir a não evolução linear das publicações acadêmicas com o tema terceiro setor, evidenciando através da análise do resultado uma grande oscilação de pesquisas na última década. Apoiando-se no referido entendimento, é possível concluir que há necessidade de incentivo a pesquisas direcionadas ao terceiro setor, visto que a evolução do assunto em questão é capaz de aprimorar e popularizar mecanismos aplicados ao setor, que de forma direta ou indireta, incentivam o aumento do grau de *accountability* nas entidades.

Conclui-se, portanto, que com a aplicação de pesquisas nas entidades do terceiro setor envolvendo as mais diversas ramificações da contabilidade, há a agregação de valor ao

26



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

conceito da *accountability*. Isso se dá ao fato do referido termo não se restringir as publicações das demonstrações contábeis e sim representar um conceito muito mais abrangente. A principal limitação que o presente estudo apresentou está na utilização apenas os periódicos nacionais como base de dados para coletar a amostra, deixando de coletar as publicações disponíveis em Congressos Nacionais. Sugere-se que pesquisas semelhantes sejam efetuadas, com incremento dos artigos científicos advindo de outras fontes. As contribuições dessas novas pesquisas poderão inferir sobre a evolução das publicações relacionadas ao terceiro setor em um período de tempo maior e destacar os aspectos mais abordados nesse período.

## 6 REFERÊNCIAS

- Agnol, C. F. D., Tondolo, R. da R. P., Tondolo, V. A. G., & Sarquis, A. B. (2017). Transparência e prestação de contas na mobilização de recursos no terceiro setor: um estudo de casos múltiplos realizado no sul do Brasil. *Revista Universo Contábil*, 13(2), 187–203.
- Alves, M. A. (2002). *Terceiro setor: as origens do conceito*. Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais. Recuperado em [http://www.ufjf.br/virgilio\\_oliveira/files/2014/10/01-b-Alves-2002.pdf](http://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/10/01-b-Alves-2002.pdf)
- Antonelli, R. A., Augustinho, S. M., & Pacheco, V. (2015). O uso da informação contábil pelas organizações do terceiro setor: práticas de contabilidade das fundações de apoio das universidades públicas da região sul do Brasil. *Revista de Contabilidade da UFBA*, 9(3), 170-184. Recuperado de <https://portalseer.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/view/14312>
- Carneiro, A. de F., Oliveira, D. de L., & Torres, L. C. (2011). *Accountability* e prestação de contas das organizações do terceiro setor: uma abordagem à relevância da contabilidade. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 6(2), 90-105. [https://doi.org/10.21446/scg\\_ufjf.v6i2.13240](https://doi.org/10.21446/scg_ufjf.v6i2.13240)
- Cunha, J. H. da C., & Matias-Pereira, J. (2012). Captação de recursos no terceiro setor: fatores estratégicos para divulgação de informações. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 9(18), 83–102. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2012v9n18p83>
- Dias, M. N., & Pugues, L. M. (2013). O papel da contabilidade para organizações do terceiro setor. *Revista de Contabilidade Dom Alberto*, 1, 23-48.
- Duarte, I. G., Cavalcante, C. E., & Marques, R. R. R. (2017). Gestão de pessoas no terceiro setor: motivações dos voluntários da Fundação Cidade Viva. *Revista Organizações em Contexto*, 13(25), 99–120. <https://doi.org/10.15603/1982-8756/roc.v13n25p99-120>
- Falconer, A. P. (1999). A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão. *Centro de Estudos em Administração do terceiro setor, Universidade de São Paulo*, São Paulo. 1-24.
- Filho, M. A. F. M. (2009). Resultado econômico em organizações do terceiro setor: um estudo exploratório sobre a avaliação de desempenho. *Revista Contabilidade e Controladoria*, 1(1), 35-44. <https://doi.org/10.5380/rcc.v1i1.14710>
- Godoy, J. G. V., & Raupp, F. M. (2017). Uso de artefatos de contabilidade gerencial por organizações sem fins lucrativos: um estudo multicase à luz da teoria da contingência. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 12(3), 70–87. [https://doi.org/10.21446/scg\\_ufjf.v12i3.14166](https://doi.org/10.21446/scg_ufjf.v12i3.14166)
- Godoy, J. G. V., Raupp, F. M., & Tezza, R. (2016). Organizações do terceiro setor: uma abordagem bibliométrica. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 11(1), 125-139.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

[https://doi.org/10.21446/scg\\_ufrj.v11i1.13376](https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v11i1.13376)

- Gollo, V., Schulz, S. J., & Rosa, F. S. D. (2014). Evidenciação contábil em entidades brasileiras de terceiro setor: adequação às normas brasileiras de contabilidade. *ConTexto*, 14(27), 104-116. Recuperado de <https://seer.ufrgs.br/ConTexto/article/view/41595>
- Grazzioli, A., Campelo, A. de L., Andrade, A. P. de, França, J. A. de, Paes, J. E. S., Mol, L. de F., Carvalho, L. R. F., Monello, M. R., Martins, P. D. & Silva, S., V., da. (2015). *Manual de procedimentos contábeis para o terceiro setor: aspectos da gestão e de contabilidade para entidades de interesse social*. Conselho Federal de Contabilidade, Brasília.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). *Agência IBGE notícias*. Recuperado em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24162-fasfil-2016-numero-de-entidades-sem-fins-lucrativos-cai-14-em-relacao-a-2013>
- Klann, R. C., Scarpin, J. E., Rengel, S., & Cunha, P. R. da. (2012). Importância do balanço social para as entidades do terceiro setor sob a ótica dos gestores das APAES da região do Alto Vale do Itajaí/SC. *Pensar Contábil*, 14(53), 5,15. Recuperado de <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/pensarcontabil/article/view/1238>
- Laffin, M., & Ebsen, K. S. (2004). Terceiro setor e contabilidade: compilações de uma pesquisa. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 1(1), 11–28. <https://doi.org/10.5007/%x>
- Laffin, N. H. F., & Raupp, F. M. (2016). Gestão de custos e prestação de contas: um estudo em uma organização sem fins lucrativos. *Revista de Contabilidade da UFBA*, 10(2), 5–25. <https://doi.org/10.9771/rc-ufba.v10i2.17120>
- Lopes, L. C., Andrade, C. S., Meira, J. M., Santos, A. A., & Ferreira, J. O. L. (2012). Um estudo multicaso sobre a gestão de recursos financeiros em organizações do terceiro setor. *Revista Contabilidade e Controladoria*, 4(3), 24-36. <https://doi.org/10.5380/rcc.v4i3.29835>
- Maciel, W. L. da S. (2005). *Estratégias adotadas por organizações do terceiro setor numa perspectiva de accountability sob a abordagem de orientação: o caso AEBAS*. Dissertação de Mestrado. Escola Superior de Administração e Gerência, Universidade do Estado de Santa Catarina, Santa Catarina. Recuperado de <http://tede.udesc.br/bitstream/tede/547/1/Dissertacao%20Mestrado%20Walery.pdf>
- Macohon, E., & Klann, R. (2014). Efeitos do processo de convergência contábil internacional nas demonstrações contábeis de entidades do terceiro setor. *Revista Contabilidade e Controladoria*, 6(3), 74-92. <https://doi.org/10.5380/rcc.v6i3.35050>
- Mário, P. do C., Alves, A. D. de F., Carmo, J. P. S. do, Silva, A. P. B. da, & Jupetipe, F. K. N. (2013). A utilização de instrumentos de contabilidade gerencial em entidades do terceiro setor. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 8(1), 64-79. [https://doi.org/10.21446/scg\\_ufrj.v8i1.13283](https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v8i1.13283)
- Marques, B. A., Rody, P. H. A., Campos, G. M., & Reina, D. (2015). Terceiro setor: panorama das tendências de 1998 a 2013 por meio de um estudo bibliométrico. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 34(2), 71–89. <https://doi.org/10.4025/enfoque.v34i2.23439>
- Martins, O., Neto, C., & Araújo, A. (2009). A gestão estratégica de custos nas organizações do terceiro setor: um estudo de caso no estado da Paraíba. *Contabilidade Vista & Revista*, 19(2), 61-84. Recuperado de <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/354>
- Martins, P. L., Nery, K. P., Borges, K. & Souza, M. E. de. (2011). A contabilidade do terceiro setor: o caso Anália Franco. *VIII Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia*, 1-14. Recuperado de <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos11/6014267.pdf>
- Melo, A. C., & Vasconcelos, A. L. F. de S. (2018). Práticas de integridade no processo de captação de recursos pelas organizações do terceiro setor. *Práticas em Contabilidade e Gestão*, 5(2), 1-16. Recuperado de <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/pcg/article/view/10844>





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

- Milani, M. A. F. Filho (2009). *Eficiência produtiva no terceiro setor: um estudo comparativo de desempenho entre organizações filantrópicas asilares*. Tese de Doutorado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo. doi.10.11606/T.12.2009.tde-14102009-124436. Recuperado de [www.teses.usp.br](http://www.teses.usp.br)
- Neto, A. A., Araújo, A. M. P. de, & Fregonesi, M. S. F. do A. (2006). Gestão baseada em valor aplicada ao terceiro setor. *Revista Contabilidade & Finanças*, 17, 105–118. <https://doi.org/10.1590/S1519-70772006000400009>
- Olak, P. A., Slomski, V., & Alves, C. V. O. (2008). As publicações acadêmicas da pesquisa contábil no Brasil, no âmbito das organizações do terceiro setor. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, 2(1), 29–59. <https://doi.org/10.17524/repec.v2i1.20>
- Oliveira, W. E. S. de, & Coelho, C. U. F. (2018). Transparência das informações e seu impacto no valor econômico: um estudo em organizações do terceiro setor. *Pensar Contábil*, 19(70), 44–51. Recuperado de <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/pensarcontabil/article/view/3275>
- Pereira, R. da S., Moraes, F. C. C. de, Mattos, A. B. Jr., & Palmisano, A. (2014). Especificidades da gestão no terceiro setor. *Revista Organizações em Contexto*, 9(18), 167–195. <https://doi.org/10.15603/1982-8756/roc.v9n18p167-195>
- Pinho, J. A. G. de, & Sacramento, A. R. S. (2009). *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 43(6), 1343–1368. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>
- Pinho, J. A. G. de. (2012). Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas. *Repositório Institucional*, Universidade Federal da Bahia, Bahia. Recuperado de <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/16738>
- Portulhak, H., Delay, A. J., & Pacheco, V. (2016). Prestação de contas por entidades do terceiro setor e seus impactos na obtenção de recursos: um olhar sobre o comportamento dos doadores individuais. *Pensar Contábil*, 17(64), 39–47. Recuperado de <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/pensarcontabil/article/view/2622>
- Portulhak, H., Vaz, P. V. C., Delay, A. J., & Pacheco, V. (2017). A qualidade da prestação de contas das entidades do terceiro setor: uma análise a partir de sua relação com o comportamento dos doadores individuais. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 36(1), 45–63. <https://doi.org/10.4025/enfoque.v36i1.31273>
- Quinteiros, P. C. R., Costa, É. da S., Silva, M. A. V. R. da, & Oliveira, E. A. de A. Q. (2009). Aplicação do *balanced scorecard* a uma organização do terceiro setor. *Revista Contabilidade e Controladoria*, 1(2), 164–174. <https://doi.org/10.5380/rcc.v1i2.15265>
- Ribeiro, L. M. de P., & Timóteo, A. C. (2012). A adoção dos controles internos em uma organização do terceiro setor como sustentabilidade econômica: um estudo de caso em uma associação de Minas Gerais. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 9(17), 61–82. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2012v9n17p61>
- Rodrigues, R. C., Vieira, A. P. R., Santos, S. M. dos, Cabral, A. C. A., & Pessoa, M. N. M. (2017). Contabilidade no terceiro setor: estudo bibliométrico no período de 2004 a 2014. *ConTexto*, 16(34), 70–81. Recuperado de <https://seer.ufrgs.br/ConTexto/article/view/62627>
- Rody, P. H. A., Altoé, B. M. M., Campos, G. M., & Reina, D. (2018). Características da produção científica sobre terceiro setor no contexto brasileiro: o que já foi investigado? *Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI*, 5(1), 155–174. <https://doi.org/10.26694/2358.1735.2018.v5ed16381>



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

- Santos, N. C. dos, Correia, D. A., Spers, V. R. E., Cremonezi, G. O. G., Castro, D. S. P. de, & Oswaldo, Y. C. (2015). A retenção de talentos não remunerados: um modelo de gestão dos voluntários que atuam no terceiro setor brasileiro. *Revista Organizações em Contexto*, 11(22), 47–80. <https://doi.org/10.15603/1982-8756/roc.v11n22p47-80>
- Santos, P. C. dos, & Silva, M. E. M. da. (2008). O papel da contabilidade na busca pela sustentabilidade do terceiro setor. *Revista Brasileira de Contabilidade*, (170), 34–47.
- Simone, E. A. D., & Campana, C. A. (2017). A contribuição da análise das demonstrações contábeis para a gestão das entidades do terceiro setor. *Revista de Contabilidade Dom Alberto*, 1-11. Recuperado em <https://www.domalberto.edu.br/revista/revista-de-contabilidade-dom-alberto-v-2-n-1-2017-2/>
- Soares, K., Piva, R. de S., Rocha, J. A., & Reckziegel, V. (2016). A pesquisa em contabilidade do terceiro setor e sua aderência na cidade de Cascavel-PR. *1*(10), 177-199.
- Souza, F. J. V. de, Dantas, E. B., Araújo, A. O., & Silva, M. C. da. (2012). Prestação de contas no terceiro setor: uma análise das entidades possuidoras do título de utilidade pública federal no estado do Rio Grande do Norte. *ConTexto*, 12(21), 105–116.
- Valadão, V. M. Jr., Malaquias, R. F., & Sousa, E. G. de. (2008). Controladoria como uma opção à sustentabilidade econômica nas organizações de terceiro setor: o caso de uma associação. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 5(9), 131–152. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2008v5n9p131>
- Vesco, D. G. D., Santos, A. C. dos, & Scarpin, J. E. (2015). Análise do campo científico em pesquisas com a temática “terceiro setor” no Brasil, sob a perspectiva de redes sociais. *ConTexto*, 15(29), 47-61. Recuperado de <https://seer.ufrgs.br/ConTexto/article/view/40083>
- Voese, S. B., & Reptczuk, R. M. (2011). Características e peculiaridades das entidades do terceiro setor. *ConTexto*, 11(19), 31–42.
- Zacarias, F. L. B., Leonardo, V. S. & Borineli, M. L. (2009). A utilização do custeio integral no processo de apuração e evidenciação de custos em entidades do terceiro setor: o caso de uma instituição de longa permanência de idosos. *Contabilidade Vista & Revista*, 19(4), 85-106. Recuperado de <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/369>



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## O PROCESSO DE *ACCOUNTABILITY* NAS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL: Uma avaliação das prestações de contas das fundações de direito privado veladas pelo MPDFT

**José Antonio de França**

*Universidade de Brasília - UnB*

**Clesia Camilo Pereira**

*Universidade de Brasília - UnB*

**Eduardo Tadeu Vieira**

*Universidade de Brasília - UnB*

**Paulo César de Melo Mendes**

*Universidade de Brasília - UnB*

**José Humberto da Cruz Cunha**

*Universidade de Brasília - UnB*

**Rubens Peres Forster**

*Universidade de Brasília - UnB*

### Resumo

Este artigo examina o processo de *accountability* das fundações de direito privado veladas pelo Ministério Público do Distrito Federal (MPDFT) no Brasil. *Accountability* é um processo que dá credibilidade à gestão das entidades sem finalidade de lucro. Fundações de direito privado e associações civis, sem finalidade de lucro, usam recursos da sociedade por meio de isenção e imunidade tributárias no exercício de suas atividades estatutárias e, principalmente, em atividades de educação, saúde e assistência social. Analisando as prestações de contas de uma amostra de 31 fundações de direito privado a pesquisa investiga a aderência aos oito requerimentos básicos da norma de contabilidade ITG 2002/12 aplicáveis às entidades sem finalidade de lucro que compoem o terceiro setor. Utilizando metodologia comparativa e quantitativa a pesquisa identifica robustas evidências de que as fundações de direito privado veladas pelo MPDFT não aderem integralmente os requisitos básicos normativos e produzem *accountability* incompleta. Os resultados da pesquisa são relevantes para literatura porque as fundações de direito privado, por gozarem de isenção e imunidade tributárias em suas atividades ordinárias e quando exercem atividades específicas de educação e assistência social utilizam recursos da sociedade civil por meio da renúncia fiscal de tributos para fortalecimento dos seus objetivos por isso é imperativo que essas entidades cumpram os requisitos de *accountability* para manter a sociedade informada do uso dos recursos que lhes são confiados.

**Palavras chave:** : *accountability*, terceiro setor; fundações, nonprofit.



## **1 INTRODUÇÃO**

A organização funcional das entidades sem finalidade de lucro no Brasil está conceitualmente e empiricamente sustentada na estrutura jurídica de associação civil e de fundação de direito privado entre outras, que compõem o terceiro setor. Essas entidades, por serem beneficiárias de recursos públicos, de forma direta ou indireta, assumem a obrigação de transparência na apresentação de suas contas e nos atos de gestão, perante à sociedade, em um processo permanente de *accountability*.

Como parte do processo de *accountability*, nas entidades do terceiro setor, é exigido o cumprimento da norma específica de contabilidade, ITG 2002/12, aplicável às entidades sem finalidade de lucro. Neste contexto este artigo examina a aderência aos requerimentos básicos dessa norma específica de contabilidade, pelas fundações de direito privado veladas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), relativa aos procedimentos de mensuração, reconhecimento, divulgação e prestação de contas dos atos de gestão.

*Accountability* é um processo de grande amplitude nas sociedades democráticas e abrange contextos social, governamental, ético, político e relações entre agentes que forcem os gestores, em geral, a evidenciar os atos e as contas da gestão, de modo permanente, como abordam ABRUCIO e LOUREIRO (2004, p.75-102) e O'DONNELL (1998), quando discutem *accountability vertical* e *accountability horizontal*, como partes relevantes no processo de responsabilidade. Todavia, para a finalidade deste artigo a *accountability* requerida é somente a horizontal que é constituída pelo cumprimento da obrigação de prestar contas exigida pela já referida norma específica de contabilidade.

As fundações de direito privado, disciplinadas pelo Código Civil brasileiro (BRASIL, Lei 10.406/2002; Art. 44), e as associações civis, como entidades sem finalidade de lucro, exercem atividades de múltiplas finalidades como: assistencial; cultural; educacional; saúde; segurança alimentar e nutricional; pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos; promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos; e atividades religiosas entre outras como discutido por GRAZZIOLI, PAES, SANTOS e DE FRANÇA (2016). Essas abrangência de atividades, exercidas por entidades de variados tamanhos, fazem com que o terceiro setor seja dotado de heterogeneidade institucional com “diversidade de visões, ideologias, teorias e filosofias organizacionais” como abordam MOULAERT e AILENEI, 2005

Uma fundação de direito privado se diferencia de uma associação civil por ter características específicas. As principais diferenças características são a disponibilidade do patrimônio, o velamento pelo Ministério Público (BRASIL, Lei 10.406/2002, Arts. 62 e 66) e a vinculação com seu instituidor. Mas essas diferenças são apenas de contexto formal pois ambas, como integrantes do terceiro setor, na visão de ETZIONI (1973), contribuem para a redução do tamanho do Estado (primeiro setor) e para o envolvimento com o setor privado (segundo setor) na solução de demandas domésticas.





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Pelo envolvimento social das fundações de direito privado e das associações civis é que delas é exigido um adequado processo de *accountability*, definido por SHAFER (1999) e discutido CANDLER e DUMONT (2010), como sendo "*a obrigação de prestar contas*". Contudo *accountability* deve levar em consideração não somente a obrigação de prestar contas mas também a espontaneidade do ato construtivo de transparência das ações da gestão da entidade. Este processo, como discutido por HAUGH e KITSON (2007), é também legalmente e tecnicamente exigido e fortalecido pelas autoridades do Reino Unido.

A recomendação da norma de contabilidade específica para as entidades sem finalidade de lucro, inclusive fundações, para além dos procedimentos de reconhecimento, mensuração e divulgação, abrange a elaboração de relatórios financeiros e as demonstrações financeiras padronizadas, para atendimento aos reguladores e aportadores de recursos. Contudo, o cumprimento dessa obrigação, no Brasil, parece ser regularmente avaliado somente por reguladores institucionais como o Ministério Público, no velamento das Fundações, no processo de *accountability* horizontal.

*Accountability horizontal*, no sentido estrito de obrigação de prestar contas, é a principal motivação e inquietação deste artigo, como problema de pesquisa, que avalia o cumprimento dos requerimentos básicos normativos exigidos das fundações de direito privado veladas pelo MPDFT. Neste sentido indaga-se: as fundações de direito privado veladas pelo MPDFT, em suas prestações de contas anuais, aderem à norma de contabilidade das entidades sem finalidade de lucro como requisito mínimo de *accountability*? Para viabilizar a resposta à inquietação formulada propõem-se os seguintes objetivos: **(a)** eleger os oito principais requerimentos da ITG 2002/12 aplicáveis a todas as entidades do terceiro setor; **(b)** identificar nas prestações de contas enviadas ao MPDFT a aderência aos requerimentos normativos; e **(c)** organizar as frequências de *aderência* e *não aderência* aos oito principais requerimentos normativos.

Os resultados da pesquisa são relevantes para literatura porque as fundações de direito privado, por gozarem de isenção e imunidade tributárias em suas atividades ordinárias e quando exercem atividades específicas de educação e assistência social (BRASIL, CF/1988. Art. 150-VI-c), utilizam recursos da sociedade civil por meio da renúncia fiscal de tributos para fortalecimento dos seus objetivos. E por estes aspectos, o cumprimento da norma de contabilidade específica, como obrigação mínima de *accountability horizontal*, com qualidade da informação, é uma sinalização positiva da entidade em dar transparência ao uso dos recursos recebidos da sociedade.

A qualidade da informação pressupõe integral adoção de práticas de governança, práticas de contabilidade e de prestação de contas, transparência na divulgação dos relatórios financeiros e atos de gestão, com respeito aos mantenedores, financiadores, reguladores e demais interessados na informação. O cumprimento desse conjunto de requisitos produz um processo confiável de *accountability*. Caso contrário, uma *accountability* não confiável, pode interromper o fluxo de financiamento, impedir a aprovação das contas pelos financiadores e



reguladores e, ainda, ter como consequência a suspensão ou cassação dos benefícios da renúncia fiscal de tributos, com risco de descontinuidade da Entidade.

Para além desta seção introdutória o artigo está estruturado nas seguintes seções: Discussão teórica (2) apresenta e discute pesquisas relacionadas com o tema; Preliminares do terceiro setor no Brasil (3) onde são apresentadas as quantidades de entidades por distribuição geográfica e por atividade e os requerimentos da ITG 2002/12 para verificação da aderência pelas fundações privadas veladas pelo MPDFT e associações civis; Metodologia (4) onde está demonstrado o modelo analítico de avaliação da aderência à norma de contabilidade das entidades sem finalidade de lucro; Análise dos dados e dos resultados (5) onde estão analisados e discutidos os achados da pesquisa; Conclusões (6) resumem os principais achados da pesquisa; e **Referências** onde estão elencadas as contribuições disponíveis na literatura.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Nesta seção são discutidos os requisitos normativos que orientam a regulação do terceiro setor no Brasil, no qual se inserem as fundações de direito privado e associações civis, estudos descritivos e a relevância da *accountability* como instrumento de prestação de contas e transparência para a sociedade.

A Constituição Federal do Brasil (CF/1988) estabelece que instituições de educação e de assistência social, sem finalidade de lucro, gozam de imunidade tributária. Quando uma fundação ou associação civil exerce pelo menos uma dessas atividades é beneficiada pela imunidade tributária que é normalmente denominada renúncia fiscal. Se outra atividade distinta dessas duas for exercida pela fundação, sobre ela há incidência tributária caso não seja beneficiada pelo instituto da isenção. Porém para a manutenção do benefício da renúncia fiscal, tanto da imunidade quanto da isenção, a fundação deve comprovar que cumpre as orientações da norma de contabilidade específica e as obrigações acessórias exigidas pela lei tributária. As obrigações acessórias exigidas pela lei tributária não são objeto de estudo neste artigo.

Com relação à norma de contabilidade específica, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), por meio da ITG 2002/12, alterada pela ITG 2012/15 (R1), estabelece que as entidades sem finalidade de lucro devem apresentar um conjunto mínimo de informações básicas em suas prestações de contas. Essas informações podem ser resumidas como contexto operacional, conjunto das demonstrações financeiras padronizadas (demonstrações contábeis), notas explicativas, critérios de apuração de receita e despesa, renúncia fiscal de tributos, gratuidade, segregação de recursos próprios e de terceiros entre outras.

No contexto legal o Código Civil brasileiro (Lei 10.406/2002) trata das entidades sem finalidade de lucro em vários artigos. O Art. 44 estabelece que as fundações privadas são



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

entidades jurídicas regidas por normas de direito privado. Os Arts. 62 e 66 estabelecem três características fundamentais de uma fundação que são a vinculação do patrimônio, o velamento pelo Ministério Público, e a estreita relação com seu instituidor.

## 2.2 Estudos descritivos

MOULAERT e AILENEI (2005) analisaram o terceiro setor dentro do conceito de economia social. Consideram que as diferentes formas de associação nos séculos XIX e XX foram inspiradas por uma “diversidade de visões, ideologias, teorias e filosofias”, por vezes concorrentes, que influenciaram a formação do associacionismo. Argumentam que esse associacionismo permaneceu sob o controle da Igreja ou do Estado e que associações clandestinas, reprimidas por autoridades, teriam contribuído para a disseminação da "nova" ideia de "liberdade de associação". De suas conclusões pode-se associar essa diversidade com uma heterogeneidade entre as entidades.

ETZIONI (1973) argumenta que há mais de um século se discute que meios são mais adequados para o atendimento das necessidades econômicas e sociais em nome das virtudes do capitalismo que elogia o Mercado e do socialismo que favorece o Estado. Salienta que embora essa discussão se concentre na alternância pública versus privada, uma terceira via cresce entre o setor estatal e o setor privado, denominado Terceiro Setor, que não visa substituir nenhum dos dois. Lembra que parece já haver conhecimento suficiente para afirmar que há uma maior dependência do terceiro setor, tanto como forma de reduzir o tamanho do Estado quanto para envolver o setor privado na solução das demandas domésticas.

PAES (2006); GRAZZIOLI, PAES, SANTOS e DE FRANÇA (2016) entendem que o terceiro setor é um conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos, dotado de autonomia e administração própria, que apresenta como função e objetivo principal a atuação voluntária na sociedade civil visando o seu aperfeiçoamento. Com relação às fundações discutem que, alinhados com o Código Civil, a finalidade dessas entidades é multiplicada pelas atividades de assistência social; cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; educação; saúde; segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos; promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos; e atividades religiosas, formando um amplo campo de atuação.

A atividade educacional e assistencial relativa à saúde é uma das fortes atuações das entidades sem finalidade de lucro no Brasil, como argumentam CARVALHO (2006) e SILVA (2010), iniciada pelas Santas Casas de Misericórdia e colégios religiosos, no período colonial. O Estado somente se apresenta como condutor das políticas sociais a partir da Constituição de 1934, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social, a partir do qual é garantido o direito das entidades nele registradas à percepção de subsídios governamentais e

35





isenção da contribuição previdenciária patronal, por meio da obtenção do título de utilidade pública.

### **2.3 Relevância da *Accountability***

ARVIDSON (2009) declara que revisou a literatura de avaliação e impacto das atividades do terceiro setor no Reino Unido, que é composto por uma miríade de organizações, e que cada entidade desempenha seu próprio papel, em frentes distintas, trabalhando por uma causa específica em que pretende ser o motor principal da informação aos cidadãos, na defesa de questões de interesse público, motivada em influenciar as políticas governamentais. Argumenta que a estimação e a avaliação do impacto das atividades não estão apenas sobre *accountability* e políticas adequadas, mas também em encontrar evidências para serem usadas como base para a legitimidade e, como consequência dessa revisão, indaga: como uma organização justifica seu direito de existir? Qual o papel da evidenciação na avaliação e *accountability*? Conclui argumentando que embora não esteja claro como as organizações orientadas a valores se diferenciam das organizações do setor público ou privado, em termos de *accountability*, e ainda que existam claros questionamentos sobre como enquadrar e usar avaliações e questões de suas consequências não intencionais, a sugestão não é abandonar as demandas de *accountability*, mas procurar diferentes maneiras de expressá-las.

Imersos em um amplo contexto regulatório DOLNICAR e LAZAREVSKI (2009) analisaram o marketing nas organizações sem finalidade de lucro na Austrália onde são reguladas pelos três níveis do governo, incluindo a regulamentação local, estadual e federal, e que o segmento sem fins lucrativos é regulado pela Comissão de Caridade da Inglaterra e País de Gales. Declaram que essa comissão implementa padrões de operação e *accountability* com o setor sem finalidade de lucro em todo o Reino Unido. Argumentam que as organizações são obrigadas a adotar práticas impostas por governos ou demandas de clientes (doadores). Para além disso declaram que as influências da globalização nas práticas de reestruturação econômica, práticas contábeis e padrões de *accountability* aumentaram e não são apenas adotadas em nível nacional, mas também internacional e dão como exemplo a disseminação das práticas institucionais como parte do processo de globalização e adoção de padrões contábeis ocidentais nos países em desenvolvimento facilitados por órgãos reguladores como o Banco Mundial.

Para avaliar a complexidade do processo SCHAFFER (1999) e CANDLER e DUMONT (2010) introduziram uma estrutura matricial teórica de *accountability*, obrigação de prestar contas, para entidades sem finalidade de lucro. Nessa estrutura matricial discutem *accountability para quem (accountability to whom)* e *accountability porque (accountability for what)* e categorizam os agentes interessados na informação (*stakeholders*) como clientes, doadores, governo, fundadores e outros. Argumentam que a obrigação de gestores de entidades sem finalidade de lucro em prestar



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

contas tem importância na teoria (se não na prática), pelo menos da organização com seus doadores. Contudo, a importância da *accountability* tem aumentado quando entidades sem finalidade de lucro tem buscado financiadores privados de bens públicos para se tornarem fornecedoras desses bens publicamente. Neste contexto discutem dois tipos de *accountability*: (a) processual (legal, missão, ética e legitimidade); e (b) consequencial (recursos financeiros, recursos voluntários, capital reputacional, produtos e serviços, capital social e impacto político) que de acordo com seu entendimento permitem melhor avaliação do processo.

Para compreender a relação do terceiro setor com o Estado KENDALL (2000) pesquisou o pacto do governo trabalhista inglês de 1988 com o terceiro setor. Declara que entre os principais acordos encontrou diferentes formas de *accountability*, como valores comuns de compromisso com integridade, objetividade, abertura, honestidade e liderança.

ABRUCIO e LOUREIRO (2004, p.75-102) abordam a *accountability* no contexto das finanças públicas no Brasil. Destacam a *accountability* democrática como uma forma de responsabilização política que força o governante a prestar contas permanentemente aos governados. Destacam também o processo eleitoral como o ponto de partida da *accountability* e enfatizam que mais democracia implica em mais *accountability*. Neste contexto comentam críticas referentes aos processos de *accountability* vertical e *accountability* horizontal por não conseguirem responsabilizar completamente os representantes porque as punições não são implementadas como aborda O'donnell (1998). Por *accountability* vertical destacam que

*"Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de "accountability vertical"*

e por *accountability* horizontal declaram

*"a existência de agências estatais que tem o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas"*

HAUGH e KITSON (2007) analisaram as políticas do governo trabalhista no Reino Unido que prometera combater a desigualdade econômica e a exclusão social estimulando o terceiro setor no cumprimento de parte dessa agenda. Em função desse estímulo, desde 1997, o terceiro setor recebeu apoio significativo do governo, como declaram Kendall e Almond (1999), permitindo-lhe passar da margem econômica para o *mainstream* como abordado por Kendall (2000), Osbourne e McLaughlin (2004A) e Cairns et al., (2005), para desempenhar um papel crescente na vida econômica, política e social dos britânicos. A partir desse ponto houve a revisão do imposto da caridade que criou uma estrutura legal moderna



para apoiar e incentivar um setor voluntário forte, diversificado e independente, que promoveria maior eficiência e eficácia das instituições de caridade e fortaleceria a prestação de contas de instituições beneficentes imunes ou isentas.

### **3. PRELIMINARES DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL**

Nesta seção estão apresentadas a totalidade das entidades do terceiro setor no Brasil, por distribuição geográfica, atividades estatutárias para as quais foram constituídas e a forma jurídica de constituição.

#### **3.1 Requerimentos básicos para *accountability***

Por não haver uma base de dados disponível que contenha informações financeiras e de gestão das entidades sem finalidade de lucro no Brasil, que permita avaliar a efetividade e qualidade da *accountability*, o ponto de partida da pesquisa consistiu-se em estruturar um rol de requerimentos para capturar dados das prestações de contas em poder do MPDFT. A partir desses dados se inicia a avaliação da aderência aos requerimentos básicos instituídos pela ITG 2002/12, como fizeram Jorge, Souza e Dalfior (2015). Dentre os requerimentos que referida ITG apresenta os oito demonstrados na Tabela 1 são aplicáveis a qualquer entidade do terceiro setor e por isso foram eleitos para verificação da aderência.

Tabela 1: Requerimentos básicos instituídos pela ITG 2002/2015 – Entidades sem finalidade de Lucro

<b>Item</b>	<b>Requerimento da ITG 2002/15</b>	<b>Item</b>	<b>Requerimento da ITG 2002/15</b>
1	Reconhecimento do resultado por competência (RC)	5	Sacrifícios da gratuidade reconhecidos e evidenciados (SG)
2	Reconhecimento de doações e subvenções pela realização (DS)	6	Conjunto completo das demonstrações financeiras padronizadas (DF)
3	Reconhecimento do resultado por atividade (RA)	7	Benefício da renúncia fiscal reconhecido e evidenciado (RF)
4	Trabalho voluntário reconhecido e evidenciado (TV)	8	Segregação dos recursos de parcerias (RP)

**Fonte:** Os autores. ITG 2002/2015

Para cada requerimento constante da Tabela 1, aderido pela entidade, foi atribuído *score 1* e para requerimento não aderido foi atribuído *score zero*. A soma dos *scores* igual a *I* sinaliza aderência integral e menor do que *I* aderência parcial de um requerimento por cada entidade ou de uma entidade aos requerimentos. Essa métrica é aplicada pelo modelo descrito na Seção de Metodologia (4) e sinaliza *aderência* ou *não aderência* aos oito requerimentos arrolados como básicos na ITG 2002/12.

#### **3.2 Distribuição geográfica das atividades do terceiro setor no Brasil**



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

O terceiro setor no Brasil, de acordo IBGE (2010), como mostra a Tabela 2, geograficamente distribuído, totaliza 556,8 mil entidades e corresponde a 5,2% do total de pessoas jurídicas registradas no Cadastro Nacional de Empresas (CEMPRE). Desse total, 290,7 são fundações privadas e associações civis enquanto que 266,1 são entidades constituídas sob outras formas jurídicas.

A região Sudeste se apresenta como a região com maior concentração das entidades sem finalidade de lucro, no total geral das entidades, no total das fundações e associações, e no total das outras entidades, todas formalmente registradas no CEMPRE.

Tabela 2- Distribuição geográfica das entidades sem finalidade de lucro - Brasil –IBGE(2010)

Regiões	Total de entidades	FrT	Fundações privadas e associações civis	FaFA	Outras Entidades	FrOE
Norte	24.126	0,0433	14.128	0,0486	9.998	0,0376
Nordeste	114.700	0,2060	66.529	0,2289	48.171	0,1810
Sudeste	261.468	0,4696	128.619	0,4425	132.849	0,4991
Sul	121.961	0,2190	62.633	0,2155	59.328	0,2229
Centro-Oeste	34.591	0,0621	18.783	0,0646	15.808	0,0594
<b>Soma</b>	<b>556.846</b>	<b>1,0000</b>	<b>290.692</b>	<b>1,0000</b>	<b>266.154</b>	<b>1,0000</b>

**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas (2010).

FrT=frequência relativa do total; FaFA=frequência relativa de fundações privadas e associações civis; FrOE=frequência relativa de outras entidades.

Com relação às atividades estatutárias, como mostra a Tabela 3 seguinte, as fundações de direito privado totalizam 7.664 entidades e as associações totalizam 283.028. Os dados mais recentes são os do censo de 2015, porém, possivelmente por diferenças de metodologia utilizada pelo IBGE não se localiza a segregação entre de fundações e associações. Por essa razão e por não interferir nos resultados da pesquisa são utilizados os dados de 2010 ao invés dos dados de 2015. Na natureza jurídica *fundação* a atividade mais concentrada é a de *educação e pesquisa* com frequência de 22,94% e na natureza *associação* a maior concentração está na atividade religião com 28,69%. O contraponto relevante são as atividades *habitação e meio ambiente e proteção animal* com as menores frequência entre todas.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Tabela 3 - Fundações privadas e associações civis em finalidade de lucro por atividade - Brasil –2010.

Atividades	Fundação	FrF	Associação	FrA	Total	FrT
Habitação	5	0,0007	287	0,0010	292	0,0010
Saúde	648	0,0846	5.381	0,0190	6.029	0,0207
Cultura e recreação	803	0,1048	36.118	0,1276	36.921	0,1270
Educação e pesquisa	1.758	0,2294	15.906	0,0562	17.664	0,0608
Assistência social	1.043	0,1361	29.371	0,1038	30.414	0,1046
Religião	1.653	0,2157	81.200	0,2869	82.853	0,2850
Associações patronais, profissionais e de produtores rurais	218	0,0284	44.721	0,1580	44.939	0,1546
Meio ambiente e proteção animal	139	0,0181	2.103	0,0074	2.242	0,0077
Desenvolvimento e defesa de direitos	322	0,0420	42.141	0,1489	42.463	0,1461
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	1.075	0,1403	25.800	0,0912	26.875	0,0925
<b>Soma</b>	<b>7.664</b>	<b>1,0000</b>	<b>283.028</b>	<b>1,0000</b>	<b>290.692</b>	<b>1,0000</b>

**Fonte:** IBGE, Diretoria de pesquisa, Cadastro Central de Empresas 2010; e Censo Demográfico 2010.

FrF=frequência relativa das fundações; FrA=frequência relativa das associações; FrT=frequência relativa total.

As fundações de direito privado veladas pelo MPDFT e as associações civis, objeto da pesquisa, estão inclusas na distribuição geográfica do Centro-Oeste do Brasil, como mostra a Tabela 4. Não há identificação da quantidade de fundações de direito privado e de associações civis na base de dados do IBGE. A amostra de fundações utilizadas para a realização dos testes está contida no total das fundações e associações.

Tabela 4- Fundações privadas e associações civis sem finalidade lucro por UF - Região Centro-Oeste – 2010

Região Centro-Oeste	Total de Unidades	FaT
Mato Grosso do Sul	3.733	0,1987
Mato Grosso	4.070	0,2167
Goiás	6.609	0,3519
Distrito Federal	4.371	0,2327
Soma	18.783	1

**Fonte:** IBGE, Diretoria de pesquisa, Cadastro Central de Empresas 2010; e Censo Demográfico 2010.

FaT=frequência acumulada total

### 3 METODOLOGIA UTILIZADA





A metodologia utilizada é comparativa à medida que contrapõe as práticas de *disclosure* das fundações de direito privado veladas pelo MPDFT com os requerimentos da norma de contabilidade das entidades sem finalidade de lucro (ITG 2002/12). As práticas são identificadas a partir das prestações de contas de 2016 de uma amostra de 31 fundações de direito privado, disponibilizada pelo MPDFT (APENDICE A), onde é verificado o cumprimento dos oito requerimentos básicos arrolados na Seção precedente (Preliminares) no processo de prestação de contas como requisito para a *accountability*. Neste contexto verifica-se a aderência como requerida e efetua-se o teste com base nos modelos analíticos descritos pelas Equação (1) e Equação (2) seguintes. Os softwares utilizado para obtenção dos resultados especificados pelo modelo são o *Gretl* e o pacote estatístico do *Excel*.

#### 4.1 Aderência

O *status* da aderência é aferido por fundação e por requerimento e sinaliza que a entidade cumpre ou não à norma. A aderência por fundação considera as práticas de reconhecimento e evidenciação inerentes a cada requerimento. A aderência por requerimento considera a quantidade de fundações que *cumprem* ou *não cumprem* o requerimento. Para ambas as aderências são atribuídos *score 1* para o *cumprimento* e *score zero* para o *não cumprimento*, como definido em 3.1.

##### a) Coeficiente de aderência por fundação ( $AD_{fr}$ )

$$AD_{fr} = \frac{1}{n} \sum_{f=1}^n f_i ; i \in [0,1]; f = 1,2, \dots, n \quad (1)$$

##### b) Coeficiente de aderência por requerimento ( $AD_{rf}$ )

$$AD_{rf} = \frac{1}{n} \sum_{r=1}^n r_i ; i \in [0,1]; r = 1,2, \dots, n \quad (2)$$

Em que  $f$  é a fundação;  $r$  é o requerimento;  $i$  é binário indicando *aderência* ou *não aderência*.

Os coeficientes  $AD_{fr}$  e  $AD_{rf}$  são iguais a 1 se a fundação cumpre integralmente os oito requerimentos e se o requerimento for cumprido por todas as fundações. Com este cumprimento a *accountability horizontal* é completa. Caso contrário, é incompleta ou inexistente.

##### (c) Coeficiente de *status* de *accountability* (CSA)

Para testar o *status* de *accountability horizontal* são utilizados os coeficientes produzidos pelas Equações (1) e (2). Os coeficientes sinalizam a aderência de uma fundação a



todos os requerimento e de um requerimento por todas as fundações. O *status* apresenta três resultados possíveis por coeficiente conforme a seguir demonstrado:

$$CSA = \begin{cases} AD_{fr} = 1 \Rightarrow \textit{accountability completa por fundação} \\ AD_{fr} = 0 \Rightarrow \textit{accountability inexistente por fundação} \\ AD_{fr}(0,1) = \textit{accountability incompleta por fundação} \\ AD_{rf} = 1 \Rightarrow \textit{accountability completa por requerimento} \\ AD_{rf} = 0 \Rightarrow \textit{accountability inexistente por requerimento} \\ AD_{rf}(0,1) \Rightarrow \textit{accountability incompleta por requerimento} \end{cases}$$

Quanto mais próximo de 1 estiver o *CSA*, mais aderente é o processo. Caso contrário, quanto mais próximo de zero, mais o processo se distancia da aderência.

#### **4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

Nesta Seção é analisado o *status* de *accountability horizontal* produzido pelos coeficientes de aderência por fundação e por requerimentos. As respostas são recuperadas diretamente dos documentos que compõem o conjunto das prestações de contas das fundações.

##### **5.1 Respostas aos requerimentos básicos**

As respostas a cada requerimento básico foram obtidas com base no modelo demonstrado pelas Equações (1) e (2) da Seção de Metodologia (4). Utilizando a combinação binária [0,1] a Tabela 5 seguinte apresenta as sinalizações de aderência fornecidas pelos modelos referentes aos oito requerimentos básicos da ITG 2002/12. Estas respostas mostram o *cumprimento integral* ou *cumprimento parcial* ou *não cumprimento* a cada requerimento básico e por fundação que produz os três status de *accountability horizontal* por coeficiente.

Tabela 5: Aderência aos oito requerimentos básicos da ITG 2002/12 recuperados da amostra das prestações de contas de 2016 de 31 fundações de direito privado veladas pelo MPDFT sinalizando o *status* de *accountability*.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

FUNDAÇÃO	REQUERIMENTOS BÁSICOS		FUNDAÇÃO	REQUERIMENTOS BÁSICOS		
	Quantidade	Aderência		Quantidade	Aderência	
<b>a) Quantos dos oito requerimentos básicos da ITG 2002/12 são cumpridos por cada fundação</b>						
F 1	6	0,750	F 17	4	0,500	
F 2	4	0,500	F 18	6	0,750	
F 3	3	0,375	F 19	6	0,750	
F 4	4	0,500	F 20	4	0,500	
F 5	4	0,500	F 21	-	-	
F 6	6	0,750	F 22	2	0,250	
F 7	7	0,875	F 23	6	0,750	
F 8	6	0,750	F 24	7	0,875	
F 9	1	0,125	F 25	6	0,750	
F 10	3	0,375	F 26	3	0,375	
F 11	2	0,250	F 27	5	0,625	
F 12	3	0,375	F 28	7	0,875	
F 13	2	0,250	F 29	3	0,375	
F 14	5	0,625	F 30	4	0,500	
F 15	6	0,750	F 31	5	0,625	
F 16	6	0,750				
<b>b) Quantas das 31 fundações cumprem cada um dos oito requerimentos básicos da ITG 2002/12</b>						
<i>RC</i>	25	0,806	<i>SG</i>	17	0,548	
<i>DS</i>	24	0,774	<i>DF</i>	30	0,968	
<i>RA</i>	20	0,645	<i>RF</i>	0	0,000	
<i>TV</i>	7	0,226	<i>RP</i>	13	0,419	

Fonte: Autores.

F = fundação; RC = Reconhecimento do resultado por competência; DS= Reconhecimento de doações e subvenções pela realização; RA= Reconhecimento do resultado por atividade; TV= Trabalho voluntário reconhecido e evidenciado; SG= Sacrifícios da gratuidade reconhecidos e evidenciados; DF= O conjunto completo das demonstrações financeiras; RF= Benefício da renúncia fiscal reconhecido e evidenciado; RP= Segregação dos recursos de parcerias.

A parte (a) da referida Tabela 5 mostra quanto dos oito requerimentos básicos da ITG 2002/12 são cumpridos por cada fundação. A sinalização é de que nenhuma das 31 fundações cumpriu a integralidade dos oito requerimentos, evidenciando que a maior quantidade de requerimentos cumpridos totaliza 7 e corresponde ao *status* de *accountability* incompleta mais



próximo de 1 (0,875). A menor quantidade é zero que corresponde ao *status* de inexistência de *accountability*, tendo uma fundação não cumprido nenhum dos requerimentos.

As fundações com maior aderência são F7, F24 e F28, com cumprimento de sete dos oito requerimentos que representam, em média, 87,5%. É relevante observar que a F21 não cumpriu nenhum dos oito requerimentos e por isso seu *status* de *accountability* é inexistente.

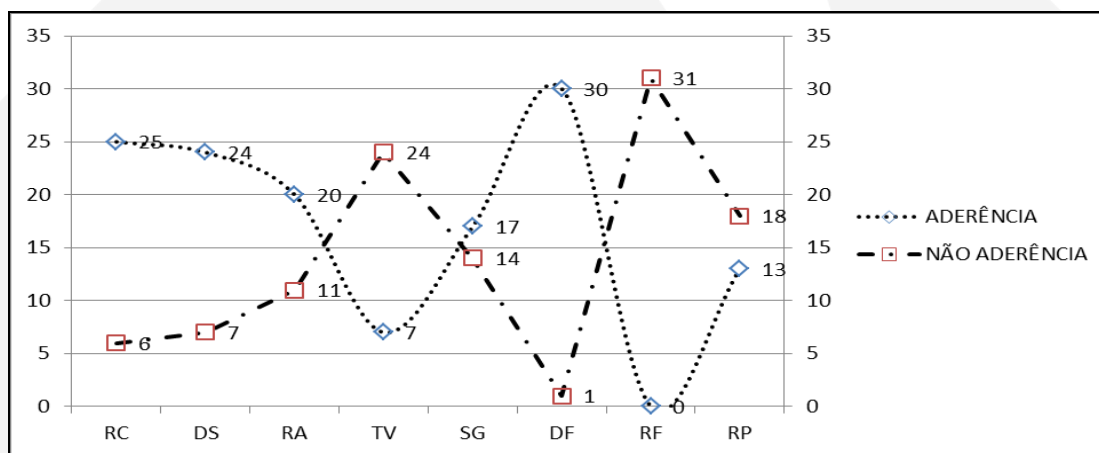
A parte (b) exibe quantas das 31 fundações cumprem cada um dos oito requerimentos básicos da ITG 2002/12. Os resultados mostram que o requerimento que obteve mais *aderência* foi o da exigência de apresentação do conjunto completo das demonstrações financeiras padronizadas (DF) com frequência de 30 fundações das 31 da amostra, equivalente a 96,8%, sinalizando o *status* de *accountability* incompleta mais próximo de 1. O requerimento que não recebeu nenhuma aderência foi o de reconhecimento e divulgação dos benefícios da renúncia fiscal de tributos (RF) com *zero* cumprimento e por isso o *status* de *accountability* é inexistente.

Essas sinalizações mostram que há necessidade de um trabalho de esclarecimento e de conscientização dos gestores com relação ao processo de *accountability*, tanto para cumprimento da norma quanto para transparência dos atos da gestão que justifiquem a necessidade de a fundação existir como argumenta ARVIDSON (2009).

Com relação ao *benefício da renúncia fiscal de tributo* (RF) é relevante que os gestores das fundações compreendam, em nome da *accountability*, que o fato de ser fundação não lhes desobriga de cumprir esse requisito, sob o pretexto da imunidade constitucional. O cumprimento em questão é de natureza econômica e não jurídica. Assim, ainda que a fundação de direito privado exerça atividade de educação e ou de assistência social, que lhe garanta a imunidade tributária, há uma presumível base de cálculo do tributo, legalmente prevista, relacionada com o descumprimento de obrigação acessória e restrições impostas por Lei. Para quaisquer das situações a entidade se beneficia com recursos da sociedade e isso por si só lhe impõe a obrigação ética da responsabilidade social de cumprimento da *accountability horizontal* como abordam ABRUCIO e LOUREIRO (2004, p.75-102).

## **5.2 Demonstração gráfica da aderência e negação da aderência**

Outra forma de exibir os achados da pesquisa com relação à *aderência* é exibida pela Figura 1. Os resultados contrastam a *não aderência* com a *aderência* materializada pela frequência de cumprimento de cada um dos requerimentos. As duas linhas gráficas mostram a quantidade de fundações que aderem a cada requerimento e quantidade de requerimentos aderidos por cada fundação. Os pontos de cumprimento e não cumprimento sinalizam a *status* de *accountability*.



**Figura 1: Aderência à ITG 2002/12**

**RC** =Reconhecimento do resultado por competência; **DS**= Reconhecimento de doações e subvenções pela realização; **RA**= Reconhecimento do resultado por atividade; **TV**= Trabalho voluntário reconhecido e evidenciado; **SG**= Sacrifícios da gratuidade reconhecidos e evidenciados; **DF**= O conjunto completo das demonstrações financeiras; **RF**= Benefício da renúncia fiscal reconhecido e evidenciado; **RP**= Segregação dos recursos de parcerias.

Tomando como referência os requerimentos **DF** e **RF** entre os oito discutidos neste artigo, a *não aderência* como negação ou complemento da *aderência* mostra-se bastante evidente na fragilidade da divulgação das práticas contábeis das fundações. A aderência do requerimento **DF** varia com frequência de 1 a 30 e o requerimento **RF** varia de *aderência* zero a *não aderência* 31. O requerimento **SG** apresenta-se *quase mediano* com 17 *aderências* e 14 *não aderências* considerando-se que o estimador mediano que divide a série ao meio é 16.

Estes resultados são relevantes para avaliação da eficácia da norma de contabilidade do terceiro setor que, como um instrumento, requer boa governança e gestão de *accountability* que são significativos para a *disclosure* das informações que as demonstrações financeiras padronizadas, pela sua natureza, não conseguem revelar. Neste contexto os resultados são robustos na sinalização de que as fundações de direito privado veladas pelo MPDFT não aderem integralmente aos requerimentos da ITG 2002/12, não apresentam *status* completo de *accountability horizontal* e por isso não respondem satisfatoriamente à sociedade prestando contas dos recursos que lhes foram confiados.

## 6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

Neste artigo foi analisado o cumprimento dos requerimentos da ITG 2002/12, pelas fundações de direito privado veladas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) no Brasil, com base nas prestações de contas de 2016, de uma amostra de 31 fundações de direito privado. Foi avaliado o nível de *aderência* a cada um dos oito





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

requerimentos básicos aplicáveis a qualquer entidade do terceiro setor, por fundação, bem como a aderência de cada fundação a cada um dos oito requerimentos para obtenção do *status de accountability* horizontal. Uma síntese dos resultados está a seguir apresentada:

- (a) nenhum dos oito requerimentos básicos da ITG 2002/12, aplicáveis a qualquer entidade do terceiro setor, foi integralmente aderido por todas as fundações assim como nenhuma fundação aderiu a todos esses requerimentos. Estes achados sinalizam *aderência* parcial e *status* incompleto de *accountability*.
- (b) o requerimento básico de reconhecimento e divulgação do benefício da renúncia fiscal de tributo (**RF**) não foi cumprido por nenhuma fundação. Esta evidência revela o não compromisso social das fundações com a transparência do uso dos recursos da sociedade, providos pelos cidadãos, para fortalecimento dos objetivos da entidade. Para esse requerimento a evidência revela *status* de inexistência de *accountability*.
- (c) as demonstrações financeiras padronizadas, como o mais básico dos requerimentos, deixaram de ser apresentadas como componente do processo de prestação de contas por uma das 31 fundações componentes da amostra. Esta omissão fere a prática contábil e desacredita a responsabilidade profissional do operador da contabilidade;
- (d) as sinalizações de *status* incompleto e de inexistência de *accountability* mostram a necessidade de um trabalho de esclarecimento e de conscientização dos gestores das fundações e dos operadores da contabilidade, tanto pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), como regulador do sistema contábil brasileiro, quanto pelo MPFT como velador das fundações.
- (e) em resposta ao problema de pesquisa, as fundações de direito privado veladas pelo MPDFT, em suas prestações de contas anuais, não aderem integralmente à norma de contabilidade das entidades sem finalidade de lucro como requisito mínimo de *accountability*.

Esses achados são relevantes para literatura porque as fundações de direito privado, por gozarem de benefícios de isenção e imunidade tributárias são devedoras da sociedade e por isso é imperativo que essas entidades cumpram os requisitos de *accountability* para manter a sociedade informada do uso dos recursos que lhes são confiados.

Para continuidade de pesquisa sugere-se que a totalidade dos requerimentos da ITG 2002/12 seja analisada e que além das fundações de direito privado outras entidades do terceiro setor sejam investigadas, em períodos mais abrangentes, para obter evidências da aderência e cumprimento do *status de accountability* completa.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. (2004). Economia do setor público no Brasil. Capítulo 5. Rio de Janeiro. (Organizadores: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo). Elsevier/Campus/



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

- ARVIDSON, Malin. (2009). Impact and evaluation in the UK third sector: reviewing literature and exploring ideas. Disponível em: [https://eprints.soton.ac.uk/183217/1/arvidson\\_working\\_paper\\_27.pdf](https://eprints.soton.ac.uk/183217/1/arvidson_working_paper_27.pdf). Acesso em: 22.01.2018.
- BRASIL. **Código Civil Brasileiro**. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm) Acesso em: 02 nov. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Constituição Federal (CF 1988)**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 25 out. 2017.
- CAIRNS, B., HARRIS, M. and YOUNG, P. 2005. Building the capacity of the voluntary nonprofit sector: challenges of theory and practice, *International Journal of Public Administration*, vol. 28, 869–85
- CANDLER, George; DUMONT, Georgette. (2010). Non-profit accountability framework. *CAPA*. V. 53, N. 2 (JUNE/JUIN), pp. 259–279.
- CARVALHO, D.N. **Gestão e sustentabilidade**: Um estudo multicascos em ongs ambientalistas em minas gerais.2006. 157 f. Dissertação (Mestre em Administração) – Centro de Pós-graduação e Pesquisa em Administração da Universidade de Federal Minas Gerais, Belo Horizonte. 2006. Disponível em: [http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/CSPO-6VDHWP/m04032006dndc\\_debora.pdf?sequence=1](http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/CSPO-6VDHWP/m04032006dndc_debora.pdf?sequence=1) Acesso em: Acesso em 15 out. 2017
- CFC-CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE.(2015). **ITG 2002 (R1)**: Entidades sem Finalidade de Lucros. Disponível em: [http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2015/ITG2002%28R1%29](http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2015/ITG2002%28R1%29) Acesso em: 05 Jan. 2018.
- DE FRANÇA, J. A. et al.(Coord.) **Manual de procedimentos para o terceiro setor**: aspectos de gestão e de contabilidade para entidades de interesse social. Brasília: CFC : FBC : Profis, 2015. Disponível em: [http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Miolo\\_MTS\\_web.pdf](http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Miolo_MTS_web.pdf) Acesso em: 12 out. 2017.
- ETZIONI, Amitai. (1973). The Third Sector and Domestic Missions. *Public Administration Review*. V. 33, n. 4, p. 314-323 (jul-ago).
- GRAZZIOLI, A. et al. **Organizações da sociedade civil – associações e fundações**: Constituição, estrutura, funcionamento e remuneração de dirigentes. Brasília. 2016.
- HAUGH, Helen e KITSON, Michel. (2007). The Third Way and the third sector: New Labour’s economic policy and the social economy. *Cambridge Journal of Economics* 2007, v. 31, 973–994



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

- IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **As Fundações Privadas e Associações sem fins Lucrativos no Brasil 2010**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=280897>>. Acesso em 18 out. 2017.
- JORGE, Alessandro; SOUZA, Carlos A. de; DALFIOR, Vanda A. Oliveira. **Análise da conformidade das demonstrações contábeis das Fundações de Apoio as Universidades Públicas no Brasil**. XII SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. 28 a 30 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos15/512240.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2017.
- KENDALL, J. and ANHEIER, H. K. 1999. The third sector and the European Union policy process: an initial evaluation, *Journal of European Policy*, vol. 62, no. 2, 283–307.
- KENDALL. (2000). The mainstreaming of the third sector into public policy in England in the late 1990s: Whys and wherefores. Civil Society Working Paper 2. Available in: <http://eprints.lse.ac.uk/29028/> Access in: fev 28, 2018.
- Moulaert, F. and Ailenei, O. 2005. Social economy, third sector and solidarity relations: a conceptual synthesis from history to present, *UrbanStudies*, vol. 42, no.11, 2037–53
- O'DONNELL, Guillermo. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Revista lua nova*. n.44.
- OSBOURNE, S. and McLAUGHLIN, K. 2004A. Structuring government: voluntary sector relationships in the implementation of local ‘Voluntary Sector Compacts’ in England, *Public Money and Management*, vol. 22, no. 1, 5 1–63.
- PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- SCHAFER, Arthur. (1999). A wink and a nod: A conceptual map of responsibility and accountability in bureaucratic organizations.” *Canadian Public Administration* v.42, n. 1 (Spring) pp. 5–25.
- SILVA, C.E.G. Gestão, legislação e fonte 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.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## Conceptual and Theoretical Antecedents of Accountability: Implications for Third Sector Organizations Research

**Gabriel Moreira Campos**

*Universidade Federal do Espírito Santo*

### **Abstract**

This essay proposes that conceptual and theoretical antecedents of accountability literature presents and, its ramifications, are complementary and highlight the relevance of knowing the relational nature of accountability mechanisms, tools and processes to answer genuine demands of organizations as social systems, to become effective and efficient. In addition, the actors involved in the internal and external environment in which nonprofit organizations operate, as employees, board members, volunteers, suppliers, clients, firms, governments and other organizations play a core function in terms of decisions and choices that, on the one hand, are determinants of accountability and, on the other hand, are influenced by it. Nonprofit accountability empirical literature is also examined as way to improve comprehension and contribute to new insights.

**Key-words:** Accountability, Third Sector, Third Sector Organizations.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## 1 INTRODUCTION

Individuals and organizations are part of complex environments, composed by multiple connections, in which the construct accountability plays a relevant role since ancient time, as evidenced by the consideration of several scholars and practitioners in Law, Sociology, Psychology, Accounting, Management and other knowledge arenas (Bovens (2006), Frink & Ferris (1998), Frink & Klimoski, R. J. (2004), Green (1943), Newman & Turem (1974), Schlenker, Britt, Pennington, Murphy & Doherty (1994), Tetlock (1983a)).

According to Bovens (2006, p.6), accountability is a concept which origins remount governance relations involving accounting when, on the one hand, subjects were held accountable to royalty and, on the other hand, is a contemporary one connected to the notion of equity and fairness, being governments, organizations and individuals held accountable to everyone.

Several definitions and meanings of the term are presented by the literature, reinforcing it as a balance factor to mankind in terms of behavior across the centuries linked to the construct responsibility, as posed by Green (1943, p. 3) in criminology, to whom responsibility means “personal accountability” as a way to predict individuals conduct and condition to life and relations in society, a view aligned to Tetlock (1992, p. 337). In the same way, Schlenker *et al.* (1994, p. 632) affirm that accountability means being responsible and debates about its origins and consequences generated the concept responsibility, which is a substantive that came into view in languages of nations as France, England and Germany in the 17<sup>th</sup> and 18<sup>th</sup> centuries, corroborating what Bovens (2006) emphasizes about the relevance of these two constructs to governance relations between governments and citizens.

The significance of accountability to society is asserted by Newman & Turem (1974, p. 5) as a topic which calls for attention, is priority, controversial and abstract to social work context of efficacy and success in problems solutions, concerning factors from obstacle recognition and purposes design. In this viewpoint, to pose an issue that can be solved is a way to be accountable, specially in case of development of human services involving “helping agents” whose accomplishment evaluation is the easiest configuration of accountability also considering two kinds of “constituencies”: “providers of service” and service “recipients”, according to Adelberg & Batson (1978, p. 343). This formulation is in accordance with the definition offered by Borrero, Martens & Borrero (1979), to which accountability is “[...] a statement of clear intent by the service provider (agency, worker, etc.) and recipient of the intended services (client system) and evaluation of the effectiveness and/or efficiency of the intent of both parties”. Another aspect pointed out by Frink & Ferris (1998, p. 1260) is that accountability involves a framework of incentives and punishments, compliance with patterns and controlling.





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

According to Frink & Klimoski (2004, p. 2), accountability is determinant to social systems viability and has not being object of consideration by scholars despite be considered an essential concept to organizations. With the aim to contribute to fulfill this gap in literature, this essay proposes that conceptual and theoretical antecedents of accountability literature present and, its ramifications, are complementary and highlight the relevance of knowing the relational nature of accountability components (e. g., mechanisms, tools and processes) to answer genuine demands of organizations (accountability measurement, performance evaluation) as social systems, to became effective and efficient. Also, factors that represent these accountability components introduced by the literature are explored as well actors involved in organizations' operations.

## 2 ACCOUNTABILITY

Accountability is also defined as someone's necessity to defend their convictions to whom is held accountable, in a permanent structure of interfaces of actions and decisions (Lerner & Tetlock (1999), Tetlock (1983a), Tetlock (1983b), Tetlock (1985b), Tetlock & Boettger (1989), Tetlock, Skitka & Boettger (1989), Tetlock (1992), Tetlock (1994)), additionally, is a social psychological instrument of compliance linking people to the social system to which they belong in expressed or unexpressed way (Tetlock, 1985a). In this context, the term was studied by Sinclair (1995, p. 219) considering what her denominates five kinds: "political, public, managerial, professional and personal" as well two discourses: "structural and personal".

The accountability debate in public administration usually surrounds attributes like "external scrutiny", "justification", "sanctions" and "control" as reinforced by Mulgan (2000, p. 557) who examined its ramifications. In comparing the term between private and public sectors, Mulgan (2000, p. 87) defend that accountability "refer to certain obligations that arise within a relationship of responsibility, where one person or body is responsible to another for the performance of particular services". On the other hand, a broader perspective of accountability supported by Dubnick (2002), take into consideration legal, organizational, professional and political backgrounds, specified by moral pulls and pushes.

A contribution to the research of the construct in organizations was given by Frink & Klimoski (2004) with the proposition of role theory as a structure for accountability, in the special edition of Human Resource Management Review (HRMR), in which also took part Erdogan, Sparrowe, Liden & Dunegan (2004), Ammeter, Douglas, Ferris & Goka (2004), Beu & Buckley (2004), Cropanzano, Chrobot-Mason, Rupp & Prehar (2004) and Gelfand, Lim & Raver (2004).



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Formal Accountability Mechanisms	Informal Sources of Accountability
Formal reporting relationships	Group norms
Performance evaluations	
Employment contracts	Corporate cultural norms
Performance monitoring	
Reward systems (including compensation)	Loyalty to an individual's superior and colleagues
Disciplinary procedures	
Supervisory leadership training	Emphasis on and respect for the customers of one's output
Personnel manuals	

Figure 1 – Formal accountability mechanisms and informal sources of accountability.

Fonte: Adapted from Frink & Klimoski (2004, p. 3).

Social systems are translated by Frink & Klimoski (2004, p. 2) as a set of “shared expectations”, to which organizations’ stakeholders are expected to answer, being subject to “observation, evaluation and sanction” as condition to reach conformation, as well reinforce the relevance of accountability as basement for the organization long term high efficiency, effectivity. The accountability demand related to its components and consequent organization’s reaction includes the construction of “accountability mechanisms” and “informal sources of accountability”, exhibited in Figure 1, seen by the authors as a “web of accountabilities” which can be a challenge to organizations’ human resources, specially in form of “notion of self-accountability” considering a permanent environment in which being held accountable is a condition that impacts individuals (Frink & Klimoski, 2004, p. 3), what is aligned with empirical evidences obtained by Tetlock (1985a).

In terms of conceptualization, there are aspects in the root of accountability definitions, according to Frink & Klimoski (2004), involving persons in two perspectives: the “agent” which is subject to evaluation and response as consequence of behavior and, the other, is the “audience” with evaluation and observation functions as well an additional ingredient denominated “self-accountability” which is present in such environment to show the possibility of behavior scrutiny of all people.

In this way “accountability involves an actor or agent in a social context who potentially is subject to observation and evaluation by some audience(s), including one’s self” Frink & Klimoski (2004, p. 3). The authors emphasize accountability as a dynamic relational process in the organization environment, in which the interactions between agent and audience are composed by actions and influence, in a role systems perspective, as shown by Figure 2.

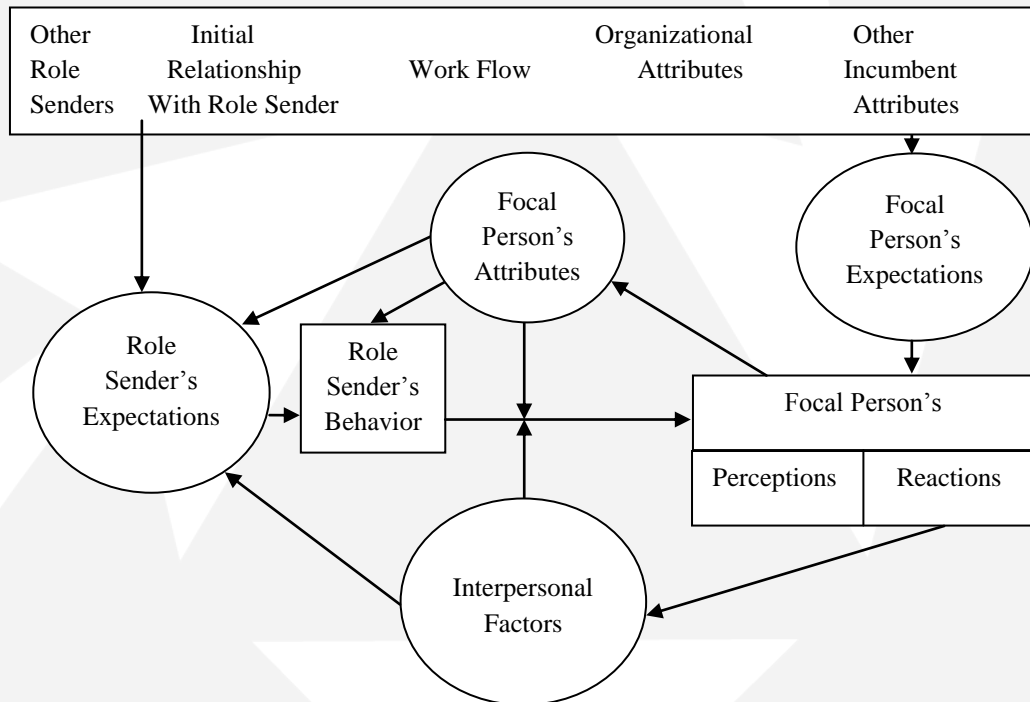


Figure2 – A framework of role theory and accountability.

Fonte: Adapted from Frink & Klimoski (2004, p. 6).

This framework points that people have functions which are exercised by actions and expectations and consequences, with each other being influenced by variables as “knowledge, skills, abilities and personality” as well by ancient relations with the organization and colleagues. One possible implication of Role Theory framework to third sector organizations research is at the empirical arena, in terms of accountability measurement advances, which may bring higher efficiency and effectiveness to all stakeholders.

## 2.1 Third sector accountability

Nonprofit organizations face many issues in terms of its economic, legal, organizational, historical and ethical perspectives of accountability which were explored, respectively, by Bogart (1995), Chisolm (1995), Fry (1995), Hammack (1995), and Lawry (1995). Therefore, is considered crucial to identify and understand the implications of the accountability conceptual and theoretical antecedents to these institutions, the comprehension



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

about the “conceptual accountability framework” proposed by Najam (1996, p. 351), in which the author presents the term in categories composed by “functional” and “strategic” levels.

Posing questions about how to keep managers accountable to persons and groups, Bogart (1995) uses as basement public choice theory, social choice theory and principal-agent theory. Agency theory was examined by Miller (2002) as basement to the observing the role of nonprofit organizations boards of directors, in which accountability rules are determinants and the principal-agent relational perspective was also examined by Ebrahim (2003a) considering booth internal and external environments.

To be aware about the historical context of accountability in the third sector as explored by Hammack (1995) is a way to improve understanding of its foundations and highlight contemporary environment. Formal and informal aspects were studied by Chisolm (1995) for what was called by her “legal accountability”, considering prescriptions to organizations and their managers what was complemented by Lawry (1995) who examined the construct by its ethical perspective. The internal organizational perspective of accountability was investigated by Fry (1995) in contrast to its external controlling role.

A more practical approach of the concept was given by Ebrahim (2003b) and Ebrahim (2010) in presenting “categories of accountability mechanisms” employed by nonprofit institutions, e.g. “[...]reports and disclosure statements, performance assessments and evaluations, participation, self-regulation, social audits” and the dimensions: “upward-downward, internal-external and functional-strategic”. In the same way, Coule (2015, p. 76) posed the question “What implications are there for the nature of accountability in a range of governance theories and their associated practices?” aligned with the studies of Helming, Jegers & Lapsley (2004), Gray, Bebbington & Collison (2006) and Knutsen & Brower (2010)

### 3 CONCLUDING REMARKS

This essay launched the proposition that conceptual and theoretical antecedents of accountability literature present and, its ramifications, are complementary and highlight the relevance of knowing the relational nature of accountability components (e. g., mechanisms, tools and processes) to answer genuine demands of organizations (accountability measurement, performance evaluation) as social systems, to become effective and efficient.

Also, factors that represent these accountability components introduced by the literature are explored as well actors involved in organizations’ operations. In this way, the conceptualization of the construct was presented considering historical and contemporary aspects that are part of third sector organizations daily operations and enhance the understanding of how several issues impact relations in the internal and external environments involving distinct stakeholders. For future research, empirical issues as accountability measurement and performance evaluation can be investigated as others subjects that are relevant to third sector organizations and all actors components of this complex reality.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## 4 REFERENCES

- Ammeter, A. P., Douglas, C., Ferris, G. R. & Goka, H. (2004). A social relationship conceptualization of trust and accountability in organizations. *Human Resource Management Review*, 14(1), 47-65.
- Beu, D. S. & Buckley, M. R. (2004). Using accountability to create a more ethical climate. *Human Resource Management Review*, 14(1), 67-83.
- Bogart, W. T. (1995). Accountability and nonprofit organizations: an economic perspective. *Nonprofit Management & Leadership*, 6 (2), 157-170.
- Borrero, M., Martens, P. & Borrero, G. G. (1979). Toward a theory of accountability. *The Journal of Sociology & Social Welfare*, 6 (6), 876-894.
- Bovens, M. (2006). Analysing and assessing public accountability: a conceptual framework. *European Governance Papers*, C-06-01, 1-37.
- Chisolm, L. B. (1995). Accountability of nonprofit organizations and those who control them: the legal framework. *Nonprofit Management & Leadership*, 6 (2), 141-156.
- Coule, T. M. (2015). Nonprofit governance and accountability: broadening the theoretical perspective. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 44(1), 75-97.
- Cropanzano, R., Chrobot-Mason, D., Rupp, D. E. & Prehar, C. A. (2004). Accountability for corporate injustice. *Human Resource Management Review*, 14(1), 107-133.
- Dubnick, M. J. (2002). Seeking salvation for accountability. In *Annual meeting of the American Political Science Association*, Boston, 1-28.
- Ebrahim, A. (2003a). Making sense of accountability: conceptual perspectives for northern and southern nonprofits. *Nonprofit Management & Leadership*, 14(2), 191-212.
- Ebrahim, A. (2003b). Accountability in Practice: mechanisms for NGOs. *World Development*, 31(5), 813-829.
- Ebrahim, A. (2010). The many faces of nonprofit accountability. *Harvard Business School - working paper*. 10-069, 1-32.
- Erdogan, B., Sparrowe, R. T., Liden, R. C. & Dunegan, K. J. (2004). Implications of organizational exchanges for accountability theory. *Human Resource Management Review*, 14(1), 107-133.
- Frink, D. D., & Ferris, G. R. (1998). Accountability, impression management, and goal setting in the performance evaluation process. *Human Relations*, 51(10), 1259-1283.





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

- Frink, D. D., & Klimoski, R. J. (2004). Advancing accountability theory and practice: introduction to the human resource management review special edition. *Human Resource Management Review*, 14(1), 1-17.
- Fry, R. E. (1995). Accountability in organizational life: problem or opportunity for nonprofits? *Nonprofit Management & Leadership*, 6 (2), 181-195.
- Gelfand, M. J., Lim, B., & Raver, J. L. (2004). Accountability for corporate injustice. *Human Resource Management Review*, 14(1), 135-160.
- Gray, R., Bebbington, J., & Collison, D. (2006). NGOs, civil society and accountability: making the people accountable to capital. *Accounting, Auditing & Accountability*, 19 (3), 319-348.
- Green, A.W. (1943). The concept of responsibility. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 33(3), 392-394.
- Hammack, D. C. (1995). Accountability and nonprofit organizations: a historical perspective. *Nonprofit Management & Leadership*, 6 (2), 127-139.
- Helming, B., Jegers, M. & Lapsley, I. (2004). Challenges in managing nonprofit organizations: a research overview. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 15(2), 101-116.
- Kearns, K. P. (1994). The strategic management of accountability in nonprofit organizations: an analytical framework. *Public Administration Review*, 54(2), 185-192.
- Knutsen, W. L. & Brower, R. S. (2010). Managing Expressive and Instrumental Accountabilities in Nonprofit and Voluntary Organizations: A Qualitative Investigation. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39 (4), 588-610.
- Lawry, R. P. (1995). Accountability and nonprofit organizations: an ethical perspective. *Nonprofit Management & Leadership*, 6 (2), 171-180.
- Lee, M. (2004). Public reporting a neglected aspect of nonprofit accountability. *Nonprofit Management & Leadership*, 15(2), 169-185.
- Lerner, J. S. & Tetlock, P. E. (1994). Accountability and social cognition. *Encyclopedia of Human Behavior*, 1 (1), 1-10.
- Lerner, J. S. & Tetlock, P. E. (1999). Accounting for the effects of accountability. *Psychological Bulletin*, 123 (2), 255-275.
- Miller, J. L. (2002). The board as a monitor of organizational activity: the application of agency theory to nonprofit boards. *Nonprofit Management & Leadership*, 12(4), 429-450.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

- Mulgan, R. (2000a). 'Accountability': an ever-expanding concept? *Public Administration*, 78 (3), 555-573.
- Mulgan, R. (2000b). Comparing accountability in the public and private sectors. *Australian Journal of Public Administration*, 59 (1), 87-97.
- Najam, A. (1996). NGO Accountability: a conceptual framework. *Development Policy Review*, 14 (1), 339-353.
- Newman, E. & Turem, J. (1974). The crisis of accountability. *Social Work*, 19 (1), 5-16.
- Rose-Akerman, S. (1996). Altruism, nonprofits, and economic theory. *Journal of Economic Literature*, 34, 701-728.
- Schlenker, B. R., Britt, T. W., Pennington, J., Murphy, R. & Doherty, K. (1994). The triangle model of responsibility. *Psychological Review*, 101(4), 632-652.
- Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: forms and discourses. *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2/3), 219-237.
- Tetlock, P. E. (1983a). Accountability and complexity of thought. *Journal of Personality and Social Psychology*, 45(1), 74-83.
- Tetlock, P. E. (1983b). Accountability and the perseverance of first impressions. *Social Psychology Quarterly*, 46(4), 285-292.
- Tetlock, P. E. (1985a). Accountability: a social check on the fundamental attribution error. *Social Psychology Quarterly*, 48 (3), 227-236.
- Tetlock, P. E. (1985b). Accountability: the neglected social context of judgement and choice. *Research in Organizational Behavior*, 7(1), 297-332.
- Tetlock, P. E. (1992). The impact of accountability on judgement and choice: toward a social contingency model. *Advances in Experimental Social Psychology*, 25(1), 331-376.
- Tetlock, P. E. & Boettger, R. (1989). Accountability: a social magnifier of the dilution effect. *Journal of Personality and Social Psychology*, 57(3), 388-398.
- Tetlock, P. E., Skitka, L. & Boettger, R. (1989). Social and cognitive strategies for coping with accountability: conformity, complexity, and bolstering. *Journal of Personality and Social Psychology*, 57(4), 632-640.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## Fiscalização do contrato de gestão de organizações sociais: O papel da comissão de avaliação do órgão supervisor

**Thianne de Araujo Nunes**

*Universidade de Brasília*

**Abimael de Jesus Barros Costa**

*Universidade de Brasília*

**Rosane Maria Pio da Silva**

*Universidade de Brasília*

### Resumo

As Organizações Sociais foram implementadas por meio da Lei 9.637/1998 com a finalidade de realizar parcerias com o Governo Federal, através dos Contratos de Gestão (CG), para a prestação de serviços não exclusivos ao Estado. Esta pesquisa tem como escopo analisar as recomendações feitas pela Comissão de Avaliação (CA) nos relatórios de cinco das seis OSs vinculadas ao Órgão Supervisor, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação (MCTIC). A coleta de dados foi feita através dos relatórios da CA, sendo que os dados para a composição da tabela e do gráfico de área circular foram com base no quadro de metas pactuadas e realizadas. Além disso, foram analisadas as recomendações e sugestões da CA em 10 âmbitos distintos: Comissão de Avaliação, Metas e Ações Propostas, Resultados Alcançados, Impacto dos Resultados, Economicidade dos gastos, Desenvolvimento da gestão da OS, Conclusão do Relatório, Irregularidade ou Ilegalidade, Prestação de Contas e Parecer dos Auditores. Foi constatado que a CA extrapola sua competência quando faz recomendações para melhoria de alguns processos de gestão, pois há necessidade, quando da avaliação das metas pactuadas e alcançadas, de verificação de como tal grau foi atingido. Por fim, não foi verificada por meio dos relatórios a existência de um setor específico para tratar da fiscalização dos processos de gestão e a maior preocupação da Comissão de Avaliação é o cumprimento dos objetivos acordados no Contrato de Gestão.

**Palavras-chave:** Organizações Sociais; Órgão Supervisor; Contratos de Gestão.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## 1. INTRODUÇÃO

A década de 1990 foi palco de grandes discussões sobre o modelo de gestão burocrático que era aplicado no Brasil. Surgiu então, como redefinição de seu horizonte de influencia e alternativa para fomentar novas práticas e políticas públicas, as entidades de terceiro setor, que de acordo com Meregé, citado por Srour (1998, p.239), são um conjunto de Organizações não Governamentais, caracterizadas por aspecto de não possuir fins lucrativos e que a partir do âmbito privado buscam resultados públicos, com propósitos de trazer respostas aos problemas sociais, como saúde, educação, direitos civis, proteção ao meio ambiente etc.

Como parte do Terceiro Setor, emergiram as Organizações Sociais (OSs) que em contraponto à Administração Pública tradicional, buscavam a eficiência de mercado, ou seja, racionalizar e reduzir o gasto público. Esse modelo foi implementado pela Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998 e Figueiredo (2003, p.153-154) conceitua que de acordo com essa legislação, são classificadas como Organizações Sociais as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades, no âmbito federal, são dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento da tecnologia, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

A fim de formalizar e celebrar a delegação e atribuição de serviços a entidades privadas, e como requisito para realização de atividades de interesse público existe o Contrato de Gestão (CG). Meirelles (2001, p.29) o caracteriza como um instrumento jurídico básico de parceria entre o setor público e o privado e ressalta que embora a lei o denomine como contrato, na verdade trata-se de um acordo operacional entre a Administração Pública e a entidade privada.

O Contrato de Gestão é um instrumento da programação do acordo entre o governo e empresa estatal, que objetiva em descrever metas e resultados a serem alcançados, de forma que ambas as partes sejam beneficiadas. A lei 9.637/98 em seu artigo 8<sup>a</sup> discorre que a entidade qualificada deverá apresentar ao Órgão ou Entidade do Poder Público, Supervisora signatária do contrato, ao final de cada exercício ou a qualquer tempo, de acordo com o que demandar o Estado, o relatório pertinente à execução do contrato de gestão.

Com base no que foi apresentado o Órgão Fiscalizador tem como responsabilidade, além de avaliar o alcance das metas e resultados, verificar a regularidade das atividades e o controle da utilização dos recursos. O MCTIC tem por atribuição liderar um conjunto de instituições de fomento e execução de pesquisa. Foi criado pelo Decreto 91.146, em 15 de março de 1985 com o intuito de se ter um órgão, no Brasil, responsável especificamente pela Ciência e Tecnologia. Compete a ele, de acordo com o sítio oficial, pactuar, supervisionar e avaliar o desempenho das OSs, conforme o que for estabelecido no contrato de gestão. Além disso, coordenar as reuniões da Comissão de acompanhamento e avaliação desses contratos e analisar os relatórios de gestão. Esse órgão é responsável pela supervisão de seis Organizações Sociais vinculadas ao então MCTIC. É importante destacar que é de alçada do MCTIC o planejamento, coordenação, supervisão e controle das atividades de ciência, tecnologia e inovação por parte delas.

Além do Órgão Supervisor da atividade fomentada, resta pacífico o entendimento, diante a Constituição Federal de 1988, que as Organizações Sociais poderão sofrer o controle

59



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

pelo Tribunal de Contas da União, sendo este órgão o responsável por realizar o julgamento das Contas das OSs, e por consequência tomar todas as providências que achar cabíveis no caso de irregularidades informadas pelo poder público.

Salienta-se, ainda, a importância das Organizações Sociais e os repasses que o Governo Federal concebe anualmente às OSs. Para tanto, indaga-se, qual a convergência das OSs e do Órgão Supervisor na fiscalização das atividades desempenhadas e do emprego desses recursos nessas instituições público-privadas? O presente trabalho tem como objetivo geral identificar, por meio dos relatórios da Comissão de Avaliação e dos Contratos de Gestão, a manifestação do Órgão Supervisor sobre as práticas de controle adotadas pelas Organizações Sociais vinculadas ao MCTIC, para o alcance das metas estipuladas no CG e verificar se há fiscalização necessária nas atividades realizadas por essas entidades.

Ainda, subsidiariamente, objetiva-se: (i) Aferir se nos relatórios da Comissão de Avaliação constam as opiniões pertinentes sobre a gestão das Organizações Sociais, para cumprimento das exigências estabelecidas pela portaria 967/2011; (ii) Avaliar se as organizações sociais estão se adequando as práticas de controle definidas pelo Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União (CGU); (iii) Identificar, por meio dos Relatórios da Comissão de Avaliação, se o cumprimento das metas é o retrato da gestão, supervisão e da qualidade do serviço prestado.

Esta pesquisa se justifica pela demanda da sociedade por controle social dos gastos governamentais, seja na prestação de contas, ou na aplicação dos recursos para o bem-estar social, como saúde, educação, lazer entre outros. Destaca-se que são mínimas as pesquisas que tratam do papel do Órgão Supervisor e do TCU no que diz respeito ao efetivo emprego dos recursos repassados para as Organizações Sociais. Para tanto, faz-se necessário dialogar com a competência da Comissão de Avaliação para tratar do acompanhamento dos objetivos estabelecidos, dos resultados alcançados e da fiscalização da gestão das OSs.

Esta introdução trouxe um apanhado geral sobre o fenômeno da pesquisa. A metodologia de pesquisa foi dividida em três etapas: primeiro, a análise do conteúdo dos relatórios da CA, a segunda etapa se baseou na verificação das médias do alcance das metas do Contrato de Gestão (CG) nos períodos 2011-2014 e por último foi construída uma matriz com as principais recomendações da CA. A análise de dados foi feita com base nas informações obtidas na busca das recomendações feitas pela CA. Por fim, as considerações finais que serão compostas de uma breve exposição sobre os resultados da pesquisa, se os objetivos foram alcançados e manifestações para futuras pesquisas sobre o tema. Na próxima seção serão abordados os pilares teóricos e institucionais sobre o recorte desta investigação.

## 2. CONTROLE INSTITUCIONAL & ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

O referencial teórico desta pesquisa foi dividido em três tópicos, Controle Governamental que abordará o Controle Interno, Externo e Social, Organizações Sociais que tratará do surgimento desse modelo de gestão e um breve relato sobre as Organizações Sociais Federais e por último, sobre a Supervisão do Contrato de Gestão com a abordagem dos conceitos desse instrumento contratual além do papel do Órgão Supervisor e da Comissão de Avaliação.





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## 2.1. Controle Governamental

A demanda social crescente por obras e serviços públicos, notadamente a partir da Constituição de 1988 não tem sido atendida diretamente pelos órgãos e entidades do governo, dada a incapacidade do Estado em supri-las (Oliveira, 2009, p.2). A fim de sanar esse problema, Órgãos e Entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e Entidades Privadas sem fins lucrativos passaram a receber recursos do Governo Federal por meio de convênios, contratos e instrumentos congêneres.

Nesse contexto de mudança no aparelho do Estado e pela necessidade do acompanhamento das parcerias entre o Governo e um Órgão, ou Entidade, existem três instâncias de controle que deverão ocorrer antes, durante e após os atos de alocação de recursos públicos, quais sejam: controle interno, externo e social.

O primeiro, controle interno, é imprescindível para o funcionamento de uma entidade, e tem como objetivo precípuo evitar uma gestão fraudulenta. A supervisão dos contratos de gestão celebrados entre o MCTIC e as Organizações Sociais, é disciplinada pela Portaria 967/2011, a qual, também, define a responsabilidade dos atos e práticas, bem como a função do Órgão supervisor.

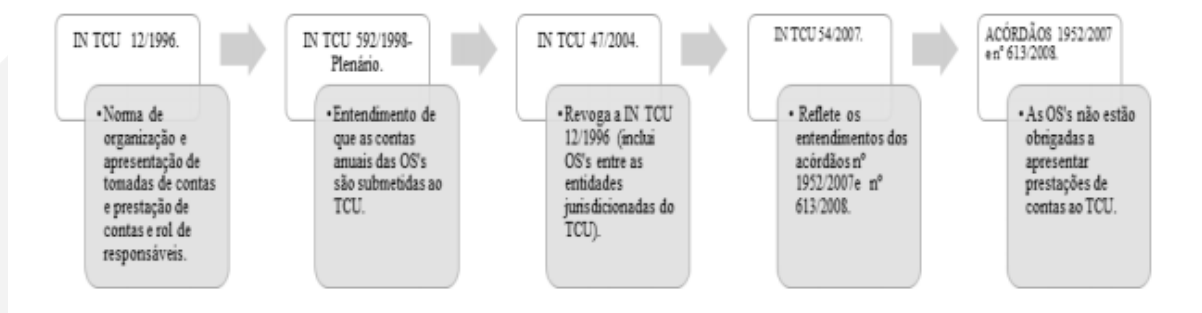
Por outro lado, o controle externo trabalha sob a perspectiva dos chamados “riscos de auditoria”, com destaque para o chamado “risco de controle”, que é o risco dos sistemas contábeis e de controle interno deixarem de prevenir, ou detectarem alguma distorção que possa causar perdas aos ativos da entidade em que se controla, haja vista que o órgão supervisor, no âmbito do controle interno é responsável pela fiscalização da execução do contrato de gestão, e ao tomar conhecimento de qualquer desvio de regularidade na utilização dos recursos públicos, deverá comunicar imediatamente ao TCU as irregularidades constatadas, sob pena de responsabilidade solidária.

A Constituição Federal de 1988 autoriza uma atuação mais ampla pelo TCU em relação às Organizações Sociais. Há diversos posicionamentos do Tribunal de Contas da União a respeito da característica de controle externo frente a entidades qualificadas como Organizações Sociais. Diante disso, nota-se que a responsabilidade do Órgão Supervisor não desobriga a fiscalização por parte do TCU. Assim, a IN TCU 47/2004, revoga a IN TCU 12/1996, e inclui, em seu artigo 2º inciso VIII que deverão prestar contas as entidades públicas ou privadas que tenham firmado contrato de gestão com a administração pública federal que, em razão desse contrato, recebam recursos orçamentários da União, todavia, tal entendimento foi alterado pela IN TCU 54/2007, a qual desobriga a prestação de contas pelas Organizações sociais, entretanto, não impede a atuação do TCU para fiscalizar e auditar as contas dessas Organizações.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues



**Figura 1. Decisões acerca da competência do TCU no controle das Organizações Sociais**

Fonte: elaborado por Medeiros (2016, p.29) baseado nas decisões do TCU

Quanto ao controle externo exercido pelo TCU sobre os contratos de gestão, abarca, por imposição legal, o conjunto de atos de natureza financeira, orçamentaria e patrimonial praticadas pelos responsáveis na execução dos contratos, no que diz respeito a recursos públicos, quanto a sua regularidade e legalidade. Sendo assim, a competência do TCU inclui a fiscalização dos aspectos operacionais da gestão, e controle finalístico dos serviços públicos, natureza indubitável dos serviços a serem prestados pelas OSs.

É entendimento exposto pelo TCU que o padrão avaliador a ser utilizado pelo controle externo passa a ser o conteúdo e o fiel cumprimento do contrato de gestão, vez que devem estar fixados adequadamente os objetivos e metas da entidade, bem como critérios e parâmetros de avaliação quantitativa e qualitativa. A DN TCU 134/ 2013 vem para afirmar que os dirigentes máximos devem apresentar ao TCU o relatório de gestão, e aplica-se às Organizações Sociais vinculadas ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação (MCTIC), regidas por contrato de gestão, que são objeto deste estudo.

Por fim, cabe as OSs do MCTIC prestarem contas ao Tribunal de Contas ou submeterem-se ao seu controle, por serem entidades que estão sujeitas ao regime jurídico de direito público e que recebam recursos públicos. Além do controle realizado por parte do TCU, a CGU, também, poderá realizar auditorias periódicas nos instrumentos celebrados pela União, de acordo com o que estabelece a Portaria Interministerial 127, de 29 de maio de 2008.

Noutro ponto, a última instancia de controle, qual seja controle social, nada mais é do que a participação efetiva do cidadão por meio da democracia direta. Para que o controle social exista é necessário haver a conscientização da sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle. São necessários mecanismos de participação, que deverão ser amplamente divulgados e disponibilizados para que todos consigam utilizá-los. “Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes”. (Di Pietro, 1998, p. 488).

Oliveira (2009) acredita que a própria Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações, a Lei de Acesso à Informação Pública e as demais normas que disciplinam o controle têm determinado a obrigatoriedade de que os Órgãos responsáveis pelas despesas públicas atentem para os princípios da publicidade e da transparência, disponibilizando informações necessárias por meios variados de comunicação.



## 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Sendo assim, restou claro a importância dessas instâncias de controle às Organizações Sociais, tendo em vista que os recursos repassados às OSs por força dos contratos de gestão se tratam da transferência financeira de recursos públicos, o que faz com que sejam observados os princípios e normas que norteiam a Administração Pública, principalmente no que concerne a legalidade e publicidade.

A chamada reforma do Estado iniciou no Final do Governo José Sarney (1985-1990), com o intuito de promover largas mudanças na relação entre Estado e Sociedade. Teve continuidade durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que em 1995 sugeriu uma reforma administrativa com objetivo gerencial. Essa reforma teria como escopo principal o de se adequar ao mercado internacional, para se obter impactos diretos nas áreas econômica, jurídica, administrativa e social (Veronese, 2011).

São regidas pelo código Civil de 2002 (lei nº 10.406/2002) e constituídas sob a forma de associações ou fundações, o chamado Terceiro Setor (Boudens, 2000). Essas entidades buscam, junto ao estado, a solução de problemas sociais, e prestam serviços não governamentais. Podem ser chamadas de entidades Paraestatais, pois atuam ao lado do Estado. Coutinho (2006) explica que também são denominadas entidades públicas não estatais, pois, apesar de prestarem serviços de interesse público, não integram a Administração Pública. Como exemplo temos os serviços sociais, as fundações ou entidades de apoio, as organizações da sociedade civil de interesse público e por fim as Organizações Sociais (Quadro 1).



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

	<b>Serviços Sociais Autônomos</b>	<b>Entidades de Apoio</b>	<b>Organizações sociais</b>	<b>Org. da Sociedade Civil de Interesse Público</b>
Criação	Confederações patronais por força de Decretos-Leis.	Por servidores públicos, não por instituições públicas.	Por particulares ou servidores públicos.	Por particulares.
Fomento	Contribuições parafiscais incluídas nas obrigações trabalhistas.	Recursos próprios.	Recursos orçamentários públicos e recursos próprios.	Recursos orçamentários públicos e recursos próprios.
Tipo de Serviços prestados	Particulares, ou seja, não públicos.	Particulares, ou seja, não públicos.	Particulares, exceto o caso de serviços de saúde, públicos.	Particulares, ou seja, não públicos.
Fiscalização e equiparação às regras da Administração Pública	Sim. Fiscalizadas pelo TCU e Sec. Federal de Controle (SFC)). Sujeitas à obrigação de licitar e realizar concursos públicos.	Não. São fiscalizadas pelo Ministério Público, na condição específica de serem fundações.	Sim. Fiscalizadas pelo TCU e SFC. Contrato de gestão. Não são obrigadas a licitar ou realizar concursos públicos.	Não. <sup>32</sup> Obrigatoriedade de um contrato de gestão. Não são obrigadas a licitar ou realizar concursos públicos.
Exemplos	Serviço Nacional do Comércio (SENAC), Serviço Nacional da Indústria (SENAI) e Serviço social do Comércio (SESC) e, ainda, Associação de Pioneiras Sociais (Rede Sarah Kubistchek).	Fundação Universitária José Bonifácio (FUJB, UFRJ), Fundação Euclides da Cunha (UFF) e Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE, USP).	Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuS, LNLS), Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada (AIMPA, IMPA) e Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp).	Transparência Brasil (informes ABONG, n.78, março de 2000), instituto de Estudos de Trabalhos e Sociedade (IETS). Existiam 18 entidades qualificadas em abril de 2000 (informes ABONG, n. 84 abril de 2000).

**Quadro 1 Características das entidades Paraestatais**

Fonte: Di Pietro (1999) e dados da página eletrônica da Associação Brasileira de Organizações Não governamentais. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>.

O Estado tem por atribuição garantir aos cidadãos condições básicas, com o fim de priorizar uma vida digna. Em busca da desconcentração de suas funções e para o atendimento da grande demanda por parte da sociedade, reduzir custos e redimensionar o seu tamanho, surge como alternativa, no universo do Terceiro Setor, as Organizações Sociais. Essa inovação refere-se ao Programa de Publicização, que consiste na transferência de atividades sociais e científicas para o setor público não estatal transformando-as em organizações sociais, acompanhada do fortalecimento do núcleo Estratégico do Estado (Bresser-Pereira, 1998).

De acordo com Babilônia (2012, p.1) a Publicização é o movimento em direção ao setor público não estatal, no sentido de responsabilizá-lo pela execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado. Rocha (2003 *apud* Coutinho, 2006, p.28) entende que a Organização Social foi criada para receber



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

do Estado serviços públicos por ele prestados, tais como saúde, educação, cultura e pesquisa científica. Destaca que, além dos serviços públicos, essas entidades podem prestar atividades socialmente relevantes, que não sejam competência exclusiva do Estado, quando serão por este incentivadas.

Para receber o título de Organização Social a entidade deverá cumprir os requisitos estabelecidos pela lei 9.637/98. A lei especifica que qualificada como uma OS a entidade desempenhará atividades de interesse social e utilidade pública e receberá recursos e bens públicos para o cumprimento de suas obrigações. As OSs. só poderão prestar serviços não exclusivos, que são aqueles que o Estado atua ao mesmo tempo em que as organizações do setor privado, mas, apesar dessa atuação concorrente, tais serviços são de extrema importância à sociedade, por “envolverem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde.” (Coutinho, 2006. p.34)

De acordo com a lei 9637/1998 são dispensadas licitações para recebimento de recursos públicos, no caso das Organizações Sociais, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão, necessários ao cumprimento do contrato, sendo assegurados às Organizações Sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no CG.

Di Pietro (2009) critica a dispensa de licitação, pois acredita que para celebrar um contrato de fornecimento de bens, prestação de serviços ou de obra pública deve ser exigida a habilitação prévia do licitante. Sendo assim, sob a perspectiva do princípio da moralidade e da legalidade, não se faz coerente que o patrimônio público seja posto em mãos de uma entidade privada, sem que, anteriormente, exista qualquer exigência.

Em 2018, no Brasil, existiam 8 (oito) Organizações Sociais Federais, onde 6(seis) são representadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTIC e 2 (duas) vinculadas ao Ministério da Educação – MEC. Para entender o horizonte de atuação, segue uma breve apresentação de cada OS:

Nome	Ano de Criação	Vinculação	Decreto de qualificação	Sede	Contrato de gestão
CGEE	2001	MCTI	2002	Brasília - DF	Vigente desde 2002
CNPEM/ ABTLuS	1997	MCTI	1997	Campinas - SP	Vigente desde 2010
IDSM	1999	MCTI	1999	Tefé -AM	Vigente desde 2001
IMPA	1951	MCTI	2000	Rio de Janeiro - RJ	Vigente desde 2001
RNP	1989	MCTI	2002	Rio de Janeiro - RJ	Vigente desde 2002
EMBRAPII	2013	MCTI	2013	Brasília - DF	Vigente desde 2013
CEBRASPE	1993	MEC	2013	Brasília - DF	Vigente desde 2014
ACERP	1967	MEC	2014	Rio de Janeiro - RJ	Vigente desde 2014

**Quadro 2 Relação de Organizações Sociais com contrato de Gestão com a União**

Fonte: elaborado por Monice (2016, p.25), com adaptações.

## 2.3 A Supervisão do Contrato de Gestão

O Contrato de Gestão é um instrumento firmado entre o Poder Público e uma entidade qualificada como Organizações Sociais, as OSs (Ventura, Igarasi & Lima, 1998). Foi

65





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

normatizado pela Lei Federal 9.637/98, e tem como objetivo a execução de atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, à saúde e ao esporte. Muitos autores têm opiniões divergentes sobre a natureza jurídica dos Contratos de Gestão, mas acabam em consenso de que possui tanto características de contratos quanto de convênios tradicionais, e de que funciona como uma forma de parceria, pois não existe uma relação hierárquica entre o Governo e a O.S, o que tem por consequência benefícios para ambas as partes.

Violin (2006) acredita que os contratos de gestão possuem a mesma natureza jurídica que os contratos administrativos, ao passo que há interesses contraditórios, pois, a Administração pretende que determinado serviço seja realizado, e assim, paga para que as organizações sociais o realizem. Outro Autor que expõe sua opinião acerca dos contratos é Gabardo (2000), entende que, apesar da designação, tem-se um verdadeiro convênio, cujo objeto comum é a gestão privada de uma atividade de interesse público.

Na elaboração do Contrato de Gestão, devem ser observados os seguintes princípios da Administração Pública: legalidade (deve estar em conformidade com o que é apontado na lei específica); impessoalidade (dever de praticar o ato para o seu fim legal); moralidade (deve ser legítimo); publicidade (deverão ser publicados e divulgados) e economicidade (deve considerar racionalização de custos e otimização de resultados).

Desta forma, de acordo com a doutrina de Coutinho (2006) o contrato deve estabelecer o programa de trabalho que será desenvolvido pela OS, com previsão de metas, critérios objetivos de avaliação e limites impostos com despesas e remunerações destinadas aos dirigentes e empregados das OSs. Além disso, faz-se necessário prever o recebimento de recursos orçamentários e bens públicos.

Desta maneira, há transferência financeira de recursos públicos vinculados à consecução de metas previamente estabelecidas, e não de doação pura, o que faz, por consequência, que sejam fiscalizadas pelo Órgão Supervisor. As Organizações Sociais não estão estritamente vinculadas ao disposto na Lei 9.637/98, vez que se submetem a qualquer norma que regule o modelo de OS e a celebração de CG.

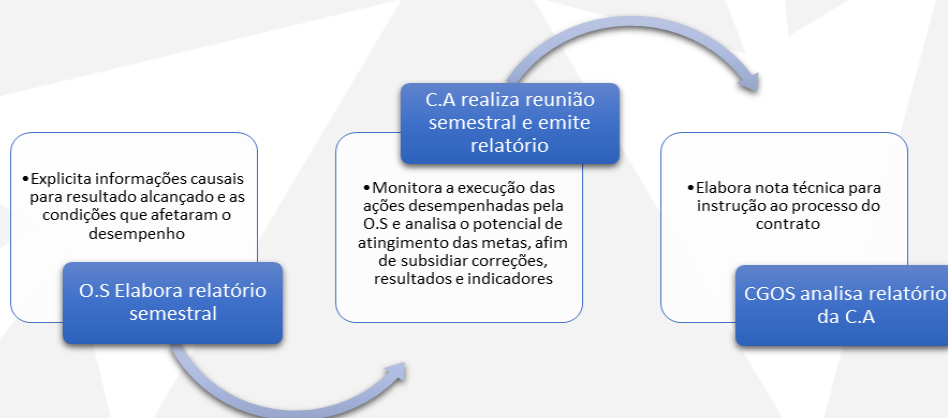
Destarte, com o objetivo de cumprir o princípio da supremacia do interesse público e proteger os recursos públicos repassados, deve-se enfatizar, em especial, o efetivo cumprimento das normas aplicáveis às OSs. Apesar de o modelo de OS ter sido elaborado para ser avaliado com foco nos resultados alcançados, o estabelecimento de indicadores de desempenho sem qualidade e objetividade e, por consequência, a má avaliação feita pelos Órgãos Supervisores, faz com que se crie uma situação de descontrole quanto às atividades desempenhadas pelas OSs. Oras, se não há uma efetiva fiscalização pelos Órgãos Supervisores, cria-se, com isso, preponderante descontrole na qualidade e objetividade das O.S, por isso, importante o olhar atento do MCTIC na supervisão.

A portaria MCTI N° 967, de 21 de dezembro de 2011, tem como objetivo instrumentalizar de forma mais eficiente as atividades de acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão pactuados com as organizações sociais. Assim, resta claro que a Portaria tem o objetivo de equipar o MCTIC com instrumentos mais eficazes para o estrito cumprimento da função de Órgão supervisor. Por conseguinte, a portaria destaca que a

66



entidade supervisora, por Ato do Ministro de Estado, deverá instituir a Comissão de Avaliação (CA) dos contratos de gestão, que será composta, no mínimo, por 06 (seis) especialistas, sendo pelo menos 3 (três) de notória capacidade e adequada qualificação na área de atuação da OS, internos ou externos ao MCTI, e os demais, representantes de outros órgãos e entidades, identificados com o ambiente do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. A Presidência da CA será exercida por especialista de notória capacidade, eleito pelos membros na primeira reunião da Comissão. A CA do MCTIC terá suporte operacional e assessoria técnica às suas reuniões da Coordenação-Geral de Supervisão e Acompanhamento das Organizações Sociais (CGOS/SCUP) para execução dos trabalhos da comissão (Figura 2).



**Figura 2. Processos de avaliação do Contrato de Gestão**

Fonte: elaborado pela autora com base na portaria 967/2011 do MCTI.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos desta investigação foram divididos em três etapas. Como técnica de análise da primeira etapa, a Análise Textual Discursiva (ATD) envolve as metodologias de análise de conteúdo e análise de discurso. Baseado em Moraes & Galiuzzi (2007), a ATD deve ser aplicada em quatro etapas: (i) unitarização; (ii) categorização; (iii) descrição; e (iv) interpretação/compreensão. A unitarização representa o processo de sistematização de um conjunto de textos para identificar e salientar enunciados que os compõem, como frases, parágrafos ou partes maiores dos textos. A etapa seguinte, a categorização visa a dar ênfase a uma parte como modo de melhorar a compreensão do todo.

A etapa da descrição apresenta diferentes elementos que emergem dos textos e das categorias construídas, permitindo a produção de proposições ou enunciados que enumerem qualidades, propriedades, características, etc. do fenômeno que se descreve, no caso desta investigação, o papel da comissão de avaliação do órgão supervisor (MCTIC). Já a etapa da interpretação significa estabelecer pontes entre as descrições e as teorias que servem de base para a pesquisa, ou foram construídas no desenvolvimento da pesquisa, ou seja, mostrar novas compreensões atingidas dentro da pesquisa (Moraes & Galiuzzi, 2007).

Assim, a primeira etapa compreende uma pesquisa documental com análise de conteúdo dos relatórios emitidos pelas Comissões de Avaliação do Contrato de Gestão das



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Organizações Sociais vinculadas ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

A população desta pesquisa envolve as 5 (cinco) das 6 (seis) Organizações Sociais do MCTIC. O período de análise foi de 2011 a 2014. Esse período foi escolhido para abranger um exercício anterior e posterior à publicação da portaria 967/2011 e verificar as mudanças que trazidas por este normativo. A segunda etapa contemplou a análise dos dados das médias do alcance das metas do Contrato de Gestão no período entre 2014-2011. Para apresentação dos resultados foram construídos um gráfico de área circular e uma tabela de dupla entrada com as seguintes medidas de tendência central média, moda, mediana e desvio padrão do conjunto de dados do alcance das metas do Contrato de Gestão.

A terceira etapa do estudo concentrou-se na descrição e construção de quadro lógico com o resumo das principais recomendações das CAs para o período de 2014 e 2011, destacando se as CAs fazem recomendações para melhoria de controles internos nas OS do MCTI. As dimensões da técnica de ATD unitarização e categorização neste estudo relacionam-se com a análise dos relatórios emitidos pelas Comissões de Avaliação do Contrato de Gestão e com as seguintes categorias, baseadas na portaria MCTIC n.º 967, de 21 de dezembro de 2011: 1) Comissão de Avaliação; 2) Metas e Ações Propostas; 3) Resultados Alcançados; 4) Impacto dos Resultados; 5) Economicidade dos gastos; 6) Desenvolvimento da gestão da OS; 7) Conclusão do Relatório; 8) Irregularidade ou Ilegalidade; 9) Prestação de Contas; e 10) Parecer dos Auditores.

Na próxima seção será abordada a apresentação dos dados, a análise crítica dos resultados e as limitações da pesquisa.

## 4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Foram analisados os relatórios da Comissão de Avaliação dos Contratos de gestão de 5(cinco) das 6 (seis) Organizações Sociais vinculadas ao MCTIC. A Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial foi excluída da análise por não abranger o período de pesquisa, 2011 e 2014. A respeito da análise dos dados das médias do alcance das metas do Contrato de Gestão no período entre 2014-2011, o Gráfico 1 de área circular e a Tabela 1 com as informações das medidas de tendência central média, moda, mediana e desvio padrão do conjunto de dados do alcance das metas demonstram o desempenho das OSs analisadas.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

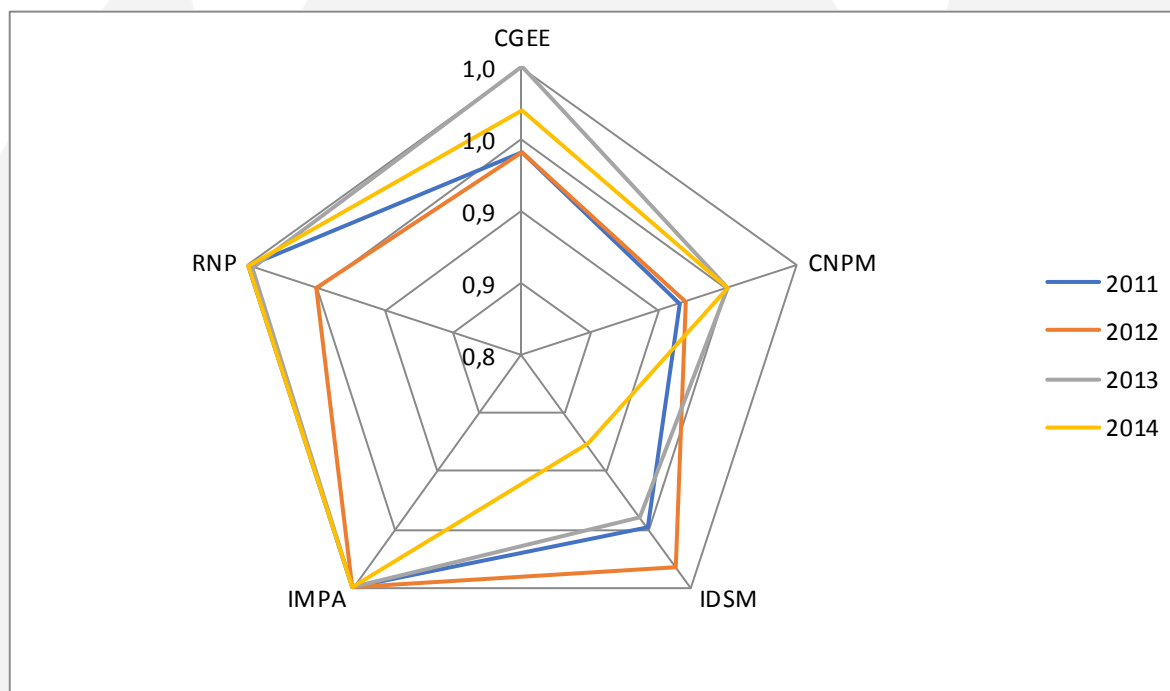
Management and Accounting Issues

OS	2011		2012		2013		2014	
	%	MEDIA GLOBAL	%	MEDIA GLOBAL	%	MEDIA GLOBAL	%	MEDIA GLOBAL
CGEE	0,94	9,40	0,94	9,40	1,00	10,00	0,97	9,70
CNPM	0,92	9,15	0,92	9,20	0,95	9,50	0,95	9,50
IDSMS	0,95	9,48	0,98	9,82	0,94	9,40	0,88	8,77
IMPA	1,00	10,00	1,00	10,00	1,00	10,00	1,00	10,00
RNP	1,00	10,00	0,95	9,50	1,00	9,97	1,00	10,00
MÉDIA	0,96	9,61	0,96	9,58	0,98	9,77	0,96	9,59
MODA	1	10,00	-	-	1	10,00	1	10,00
MEDIANA	0,95	9,48	0,95	9,50	1,00	9,97	0,97	9,70
DESVIO PADRÃO	0,04	0,38	0,03	0,32	0,03	0,30	0,05	0,51

**Tabela 1 Resultado Global do desempenho das Organizações Sociais (2011-2014)**

Fonte: elaborado pela autora.

Nota: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE); Centro Nacional de Pesquisa de em Energia e Materiais (CNPEM) ; Rede Nacional de Pesquisa (RNP) ; Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA); Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSMS).



**Gráfico 1 Resultado Global do desempenho das Organizações Sociais (2011-2014)**

Nota: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE); Centro Nacional de Pesquisa de em Energia e Materiais (CNPEM) ; Rede Nacional de Pesquisa (RNP) ; Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA); Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSMS).

Ao analisar a Tabela 1 é possível notar que entre os anos de 2011 e 2014 a média global das OSs foi acima de 9,5, o que sugere um excelente resultado principalmente no ano



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

de 2013, com 9,77 e seguido, em 2014 de um resultado inferior de 9,59. Isso se deve ao IDSM que saiu, em 2013, de uma média 9,4, para 8,77, em 2014, desempenho que fica mais claro analisar pelo gráfico acima. Com relação a moda destaca-se o desempenho do IMPA e da RNP, que em 2011, 2013 e 2014 tiveram seus resultados atingidos em sua plenitude, com média global de 10.

Resta claro aferir que o maior ponto de corte se dá no ano de 2013, o qual teve como mediana do resultado global 9,97 pontos, ou seja, 40% dos resultados estão acima de 9,97 e 40 % abaixo. Com o Desvio Padrão é possível verificar que 3(três) das 5(cinco) OSs analisadas tiveram seus resultados acima da média calculada no ano de 2014, porém, os resultados estão mais distantes da média, o que não demonstra uma uniformidade no alcance das metas. Diferente disto, o desvio padrão para o ano de 2013 foi por volta de 0,3, sendo assim, demonstra menor discrepância entre os resultados atingidos entre as OSs.

Com base nos dados descritos, foi percebido que em geral o desempenho das Organizações analisadas, nos períodos de 2011 a 2014, foi satisfatório. Destaca-se o desempenho do IMPA, que tem realizado um trabalho de excelência na área de ensino da matemática e como resultado disso, hoje é considerada a instituição de maior prestígio na América Latina, com padrão científico semelhante ao das melhores instituições de países desenvolvidos.

Oposto ao resultado do IMPA, o IDSM teve seu resultado piorado no ano de 2014. Percebe-se que a falta de planejamento comprometeu o resultado do macroprocesso 3, manejo sustentável, indicador nº 9( nº cumulativo de cartilhas sobre o uso sustentável de recursos naturais publicadas e aplicadas) que teve a parte operacional concluída, restando apenas a editoração e publicação dos projetos. Além disso, o instituto não conseguiu cumprir o mínimo da alavancagem de recursos fora do contrato de gestão, mesmo tentando ampliar as diversas fontes de recursos.

No relatório anual de 2011, a portaria 967/2011, ainda, não estava em vigor, porém havia esforços da CA em identificar suas atribuições, ao tecer comentários acerca da dificuldade de identificá-las, principalmente, no que diz respeito ao entendimento do Acórdão 2080/2008 do TCU, onde em todos os relatórios havia recomendações ao MCTIC para que providenciasse junto ao TCU a revisão do entendimento do referido Acórdão, por não estar condizente com as competências da Comissão Avaliação.

Na sequência serão apresentados os resultados da análise de conteúdo levando em consideração as seguintes categorias de análise: 1) Comissão de Avaliação; 2) Metas e Ações Propostas; 3) Resultados Alcançados; 4) Impacto dos Resultados; 5) Economicidade dos gastos; 6) Desenvolvimento da gestão da OS; 7) Conclusão do Relatório; 8) Irregularidade ou Ilegalidade; 9) Prestação de Contas; e 10) Parecer dos Auditores, durante os anos de 2011 e 2014.

#### **4.1. Comissão de Avaliação, Metas e Ações Propostas e Resultados Alcançados**

Para o ano de 2011 é percebido que em sua maioria, a composição da CA foi feita de acordo com a norma, exceto que em alguns casos não foi explicitada a especialidade do membro, como exemplo o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA) que 4(quatro) de





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

seus componentes não tiveram suas especialidades identificadas o que torna difícil aferir o cumprimento do disposto na portaria.

Outro ponto a ser destacado se refere às ausências justificadas, na maioria das Organizações um ou dois membros faltaram, excluindo novamente o IMPA, que no ano de 2011 realizou a reunião anual com todos os membros presentes. O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) teve um de seus membros desligado, a pedido, após a publicação da portaria 861/2011 o que fez com que desfalcasse de forma definitiva o certame de 2011. Já no ano de 2014, impunha a obrigação do cumprimento da portaria 967/2011.

As organizações sociais elaboraram o quadro de metas e indicadores junto com os termos aditivos, que atualiza o quadro de indicadores e metas anual contratado entre as partes, a Comissão se baseou para a confecção do quadro, o que facilita a compreensão principalmente por parte do auditor social, que não terá a necessidade de verificar cada termo aditivo. Entretanto, o quadro é demonstrado de uma forma bem simples e os indicadores só são demonstrados posteriormente, numa avaliação específica.

No ano de 2011 e 2014, em todas as cinco(cinco) Organizações Sociais, as metas foram plenamente atingidas. Destaca-se que nos dois anos o IMPA e o RNP atingiu pontuação global de 10. Outro ponto importante se dá pela queda brusca de nota do IDSM, que saiu de uma média global de 9,48 para 8,77. O CGEE e o CNPEM melhoraram seus resultados passando de 9,4 a 9,7 e 9,15 a 9,5 respectivamente.

## **4.2. Impacto dos Resultados, Economicidade dos gastos e Desenvolvimento da gestão da OS**

Em um dos comentários realizados ao CGEE, em 2011, a CA diz que duas sub ações não foram concluídas devido a fatores externos, que fogem à capacidade de governança do CGEE em solucioná-los. Além disso, outra sub ação foi parcialmente realizada devido à baixa execução financeira, ou seja, não houve mais demanda e assim foi considerada concluída, haja vista o encerramento por razões externas ao CGEE.

O indicador número 5(cinco) (nº de publicações em revistas com Fator Impacto maior do que 5) do CNPEM foi o único a não ser atingido em 2011. O Centro justifica que o não cumprimento se deve pela ocorrência de eventos técnicos que fogem ao controle e impactam o funcionamento os equipamentos, como por exemplo a queda de energia. A CA sugeriu a procura de soluções técnicas para o aumento da confiabilidade do equipamento.

Outro item a ser destacado em 2011 foi no terceiro macroprocesso (gerir a infraestrutura, formar recursos humanos e promover a inovação), que teve 4(quatro) indicadores atingidos. A CA entende que a forma de repasse de recursos ocorrida no ano contribuiu negativamente para o resultado desse indicador. Em 2014, apesar do não alcance da meta no indicador de publicações por pesquisador, a CA realça a alta qualidade em um grande número delas. Além disso, recomenda também rever a qualificação do indicador 10, memorandos técnicos, de forma alinhá-lo com as práticas e gestão do conhecimento e desta forma melhor identificar a meta a ser pactuada.

Em 2011, a CA orientou que o IDSM investisse em um projeto de pós-graduação, para cumprimento do anexo IV do contrato de gestão, para implementação e fixação de



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

pesquisadores de alta competência. Para este mesmo indicador, em 2014, a CA destaca a melhoria na qualidade das revistas, nas quais a produção científica é divulgada e a ampliação do número de cientistas e colaboradores envolvidos na publicação. Outra informação destacada pela CA reflete uma má gestão por parte do IDSM, que para o indicador 7(nº cumulativo de rotinas de abordagem elaboradas para diferentes contextos de manejo sustentável de recursos naturais) e 9(nº cumulativo de cartilhas sobre o uso sustentável de recursos naturais nas RDSM e RDSA), a meta foi parcialmente cumprida, estando a parte operacional concluída, restando a editoração e publicação dos projetos.

O IMPA tem seus resultados em suma, igual ou acima de 100%. A principal recomendação para o primeiro macroprocesso se refere ao detalhamento das informações constantes nos relatórios, com referência ao índice QUALIS da CAPES, para cada Artigo. O macroprocesso de Intercâmbio Científico foi superado em todos os indicadores e a CA destaca que muitos estrangeiros são atraídos pelo prestígio e condições de trabalho oferecidas pela instituição.

Com relação à RNP, o indicador com o melhor desempenho em 2011 foi o nº 3 (índice de qualidade da rede) e isso se deve em grande parte pela atualização da infraestrutura da Nova Rede Ipê. Além disso, a diminuição dos custos fez com que a RNP pudesse direcionar mais recursos para melhorar a capacidade de conexão com Manaus, tradicionalmente com custos mais elevados. O indicador 2 (nº de iniciativas estruturantes de desenvolvimento tecnológico) teve sua meta plenamente atingida, embora a CA tenha identificado um equívoco no quadro de metas e indicadores. A alteração deveria ter sido formalizada ao Órgão Supervisor e justificada no relatório de gestão, entretanto, seguindo as recomendações da CA feitas no relatório semestral de 2011, formalizou no início da reunião.

Destaca-se a preocupação da CA em identificar processos de necessitam de melhoria, principalmente por ser uma de suas competências a de propor a revisão de metas e indicadores, bem como recomendar ações corretivas ou incrementais na sistemática de avaliação, no plano de ação, no cronograma de desembolso, nos dispositivos contratuais e nos relatórios de gestão. Além disso, recomenda melhoria no planejamento financeiro no CGEE e a supervisão de equipamentos necessários a produção no CNPEM, entretanto, apesar dessa avaliação reativa por parte da CA, nota-se a deficiência de um sistema gerencial capaz de evitar falhas durante os processos, um controle interno eficiente.

Outra recomendação pertinente para o CGEE no ano de 2011, foi que a CA notou que o Centro tinha dificuldades para recusar as demandas por parte do MCTIC, mesmo que implicassem na redefinição do cronograma de execução de ações o que corroborava para o atraso nos desembolsos dos recursos previstos no cronograma financeiro com forte impacto na execução dos projetos contratados. Para não descontinuar os projetos, o CGEE desembolsou recursos financeiros disponíveis para atender compromissos trabalhistas e contratação de serviços.

A meta proposta na linha de atividade de Estudos, Análises e Avaliações foi encerrada devido a fatores externos, envolvendo custos associados as fases de preparação e implantação inicial das atividades planejadas. Para as instituições CNPEM, IDSM, IMPA e RNP as recomendações foram as mesmas, principalmente com relação ao MCTIC, que



organizasse um cronograma para que os recursos sejam transferidos regularmente, de modo evitar grandes lapsos temporais entre um desembolso e outro e para que possam realizar as atividades planejadas com maior estabilidade.

Aparentemente o comentário mais grave se dá no IMPA, que a falta de periodicidade no repasse dos recursos sugeriu o encerramento do programa OBEMEP no exercício seguinte. O MCTIC justificou a decorrência desses problemas pelas determinações da Presidência da República que fez contingências financeiras, impedindo que os repasses pactuados entre as partes fossem cumpridos. Em 2014 a recomendação feita ao CGEE se refere ao melhoramento da estimativa de custos da subações de caráter contínuo, entretanto foi cancelada devido ao projeto preliminar do plano de ação 2015, que permite detalhamento do sistema de custos dos de cada projeto. Muitas recomendações foram feitas ao MCTIC, pela CA do CNPEM, principalmente quando faz referência aos critérios definidos para o corte orçamentário e a potencial repercussão para o cumprimento das metas. Além disso, recomendou, no caso do IDSM, que o instituto amplie a captação de recursos a fim de ter a possibilidade de pagamento de pessoal.

Em todos os relatórios foram feitas recomendações ao MCTIC para regularidade e garantia dos repasses dos recursos, considerando o caso do RNP o mais grave, que acabou limitando o quadro de metas para o ano de 2015 em função da imprevisibilidade da liberação de recursos. Também foram feitos comentários às OSs, para criação de indicadores de três indicadores de economicidade em caráter experimental, para atendimento do acórdão 3.304/2014 que só poderão realizar novos termos aditivos quando forem especificados os indicadores, e o que prevê a constituição (eficiência, eficácia, efetividade e economicidade).

Notadamente, a CA faz diversas recomendações ao Órgão Supervisor quanto à regularidade no repasse dos recursos as OSs. É sabido que a transferência de recursos está vinculada a consecução de metas previamente estabelecidas e não de doação pura e por isso a necessidade de um critério na avaliação dos contratos de gestão. Aplica-se, então, neste caso de carência na regularidade das transferências a caracterização de uma má avaliação feita pelo Órgão Supervisor, pois tal falta cria uma situação de descontrole quanto às atividades desempenhadas pelas OSs o que corrobora para falta de qualidade e objetividade nas OSs.

Também é confirmada a necessidade de uma atuação intensiva da CA, por ser uma de suas competências avaliar a eficácia quantitativa e qualitativa na geração de resultados, analisando a capacidade das OSs de gerar as ações propostas de demandadas, o que ocorreu com o CGEE em 2011 quando foi percebido pela Comissão uma sobrecarga de demandas por parte do MCTIC.

#### **4.3. Gestão, Irregularidade ou Ilegalidade e Prestação de Contas**

Para todas as OSs foi recomendado, com relação às competências da CA, que o MCTIC verificasse junto ao Tribunal de Contas a revisão do entendimento do Acórdão 2080/2008 por não estar condizente com as competências da comissão. Abriu espaço para discussão dos dispositivos da portaria anterior. Foi revogada no mesmo ano e deu espaço para um novo normativo de regulamentação de procedimento técnicos-operacionais dos contratos de gestão, a Portaria 967/2011 que buscou, além de outras atividades mecanismos para mitigar as deficiências que embasaram as preocupações dos Órgãos de controle.



## 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Em atendimento ao item 9.5.4 do acórdão TCU 3.304/2014 que recomenda ao MCTI adotar junto às comissões de avaliação procedimentos para conferência de dados apresentados nos indicadores sugeriu as OSs a adequação. A Comissão de Avaliação em muitos momentos comentou sobre a necessidade de adequação dos Contratos de Gestão a DN 134/2013 e revisão do entendimento acórdão 2080/2008 do Tribunal de Contas com relação as suas competências. O que confirma o que foi exposto na sustentação teórica, de que as OSs do MCTIC são obrigadas a prestarem contas ao TCU ou submeter-se ao seu Controle, por serem entidades que estão sujeitas ao regime jurídico de direito público e que recebam recursos públicos.

No que se refere ao parecer da Comissão de Avaliação em cada relatório, em grande parte dos relatórios a CA se compromete em afirmar o atingimento das metas. A CA, com base no Acórdão 3.304/2014 do TCU, entendeu a pertinência de detalhamento para de informações nos moldes solicitados relativamente a cada produto, nos casos de contratação de serviços de consultoria, obras e projetos específicos e similares. No que tange às ações de fomento desenvolvidas pelo IMPA, a CA reconhece que as informações detalhadas nos relatórios de gestão correspondem ao tipo de produto realizado e concluiu que as metas foram plenamente atingidas. A CA alerta para o MCTI e MEC sobre a necessidade de adoção de providências para evitar que as adversidades do cenário macroeconômico não ameacem as conquistas e ao nível de qualidade alcançado pela RNP. Além disso, destaca o esforço da Rede em integrar os serviços nacionais de experimentação às redes existentes em nível mundial e também em levar as medições de qualidade de sua própria infraestrutura interna de rede.

Constata-se, então, que nesses dois períodos de análise a CA não identificou falta de conformidade nos processos ou irregularidades na utilização dos recursos públicos que ocasionassem relato ao Tribunal de Contas. No que se refere às categorias de Prestação de Contas e Parecer dos Auditores Independentes, em todas as Organizações apresentaram relatório de gestão nos exercícios de 2011 e 2014, para o caso da prestação de contas. Já o Parecer dos Auditores Independentes, em todos os relatórios de gestão, exceto no do CGEE, em 2011, consta o parecer dos auditores independentes.

Por fim, referente aos resultados alcançados, o ano de 2011 e 2014, em todas as 5(cinco) Organizações Sociais, as metas foram plenamente atingidas. Destaca-se que nos dois anos o IMPA e a RNP atingiram pontuação global de 10. Outro ponto importante se dá pela queda brusca de nota do IDSM, que saiu de uma média global de 9,48 para 8,77. O CGEE e o CNPEM melhoraram seus resultados passando de 9,4 a 9,7 e 9,15 a 9,5 respectivamente.

O Quadro 3 a seguir mostra a compilação das recomendações identificadas na análise de conteúdo das Comissões de Avaliação do MCTI em 2011 e 2014. Esta síntese foi obtida a partir da análise de conteúdo dos relatórios finais.





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Categorias	Principal recomendação das Comissões de Avaliação (2011/2014)
Comissão de Avaliação	Especificação da especialidade dos membros e ausências justificadas
Metas e Ações propostas	Falta de informação do anexo e termo aditivo para confecção do quadro de metas
Resultados Alcançados	Metas plenamente atingidas para os exercícios de 2011 e 2014, destacando a queda brusca do IDSM em 2014.
Impacto dos Resultados	Abordagem generalizada dos resultados alcançados para cada indicador (CGEE) e comentário sobre eventos externos que prejudicam o desempenho e que fogem à capacidade de governança das instituições na busca de solução.
Economicidade dos gastos	A falta de periodicidade nos repasses sugeriram o encerramento de um programa e a limitação do quadro de metas para o ano de 2015
Desenvolvimento da gestão	Melhoria da avaliação dos indicadores e relatórios, capacitação de pessoal e adequação à 967/2011,
Conclusão do Relatório	Metas plenamente atingidas, destaque para as melhorias já realizadas e ressalvas para o detalhamento de informações contidas no relatório de gestão
Irregularidade ou Ilegalidade	Equívoco no quadro de metas e indicadores pactuados no contrato de gestão e a alteração deveria ter sido formalizada pela RNP ao órgão supervisor e justificada no relatório anual
Prestação de Contas	Todas as Organizações Sociais apresentaram relatório de gestão em 2011 e 2014
Parecer dos Auditores	Em todos os relatórios de gestão, exceto no do CGEE, em 2011, consta o parecer dos auditores independentes.

**Quadro 3 - Quadro resumo das principais recomendações das Comissões de Avaliação do MCTI (2011/2014)**

Fonte: elaborado pelos autores com base nas recomendações do relatório de gestão.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos achados da pesquisa, é possível concluir a relevância da Comissão de Avaliação para a melhoria dos controles internos das Organizações Sociais no Brasil. Também é percebida a carência de um setor específico para tratar do funcionamento da gestão de cada OS e por ter a competência de avaliar os resultados e metas alcançadas, subsidiariamente é imputada a CA responsabilidades que não estão normatizadas e que deveriam estar sob incumbência do controle interno.

Com base nas análises dos dados, depreende-se que a CA, em diversos momentos nos relatórios de 2011-2014 sugere a adequação das Organizações Sociais às práticas estabelecidas na portaria 967/2011 e também a preocupação no cumprimento dos acórdãos do TCU que vigoravam em cada período investigado.

Os relatórios da CA serviram para aferir o cumprimento das metas que em suma foram alcançadas por todas as OS nos dois períodos analisados. Apesar de divulgadas todas as





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

informações necessárias ao Auditor Social, há uma carência de informações mais claras e objetivas nos relatórios da CA, o que torna difícil a verificação da eficiência dos controles e do planejamento com o fim de obter um bom desempenho, ou seja, o maior foco é o alcance das metas estabelecidas e não diretamente na qualidade da gestão.

Para futuras pesquisas, se propõe a análise dos relatórios da auditoria independente disponíveis nos anexos ao relatório de gestão, com o objetivo de verificar se são feitos comentários e sugestões pertinentes às práticas de controle interno adotado pelas Organizações Sociais vinculadas aos governos federal, estadual e municipal.

## Referências

- Babilônia, Lara Luísa. **“Terceiro Setor”, e Publicização: nova dinâmica de formulação e implementação de Políticas Públicas em Uberlândia –MG.** 21 f. Dissertação (Monografia). Universidade Federal de Uberlândia. Minas Gerais, 2012.
- Boudens, Emile. **Terceiro setor: legislação.** Brasília: Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa, 2000. (Estudo). p.5.
- Brasil. Acórdão 3.129/2014. Segunda Câmara. TCU. **Recursos de reconsideração.. Prestação de Contas. Contrato de Gestão. Gastos Incompatíveis com o Contrato de Gestão. Contas Regulares com Ressalvas. Determinação de compensação de valores em exercício posterior. Recomendação. Alertas. Conhecimento. Possibilidade de consideração de valores eventualmente já compensados.** Provimento parcial. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACO%2520RDAO%2520A3129%2520ANOACORDAO%2520A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/2>. Acesso em: 01/06/2017
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03/03/2017.
- Brasil. Decisão 592 (1998). **Projeto de Instrução Normativa. Acréscimo de dispositivo à Instrução Normativa TCU nº 12/96, que estabelece normas de organização e apresentação de tomadas e prestações de contas e rol de responsáveis.** Disponível em: [www.tcu.gov.br/Consultas/.../judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC\\_DC05926398P.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/.../judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC_DC05926398P.pdf). Acesso em: 21/03/2017.
- Brasil. **Instrução Normativa Fiscalização de Contratos de Gestão.** Disponível em: <http://www.controladoria.go.gov.br/cge/wp-content/uploads/2012/05/IN-n%C2%BA-12-2012-Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o-dos-Contratos-de-Gest%C3%A3o-pela-CGE.pdf>. Acesso em: 20/04/2017.



- Brasil. **Legislação sobre o terceiro setor. Dispositivos constitucionais, decretos-leis, leis, medidas provisórias e decretos federais sobre sociedade de utilidade pública e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). Dispositivos constitucionais, decretos-leis, leis, medidas provisórias e decretos federais sobre sociedade de utilidade pública e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip).** Centro de documentação e informação. Edições Câmara, 2016.
- Brasil. LEI N° 9.637, de 15 de maio de 1998. **Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9637.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm)> . Acesso em: 20/03/2017.
- BRASIL. **Manual de Avaliação dos Contratos de Gestão.** Disponível em: <<http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/site/images/stories/manuais/bt24.pdf>>. Acesso em: 23/04/2017.
- Brasil. LEI N° 9.637, de 15 de maio de 1998. **Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9637.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm)> . Acesso em: 20/03/2017.
- Brasil. **Lei de acesso a informação**, Lei n°12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n° 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n° 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 11/05/2017.
- Brasil. Portaria MCTI N° 967, de 21 de dezembro de 2011. MCTI, 2011. **Disciplina as atividades de promoção, acompanhamento, avaliação e fiscalização dos contratos de gestão celebrados com organizações sociais e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.mcti.gov.br/documents/10179/1697314/3\\_Portaria+967+alterada+pel+a+777+e+1123\\_compilada.pdf/4392c679-823d-42b9-9a8c-cefca10cecf](http://www.mcti.gov.br/documents/10179/1697314/3_Portaria+967+alterada+pel+a+777+e+1123_compilada.pdf/4392c679-823d-42b9-9a8c-cefca10cecf)>. Acesso em: 22/03/2017.
- Bresser-Pereira, L.; SPINK, P.K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998
- Bugarin, Paulo S. **TCU e a fiscalização dos contratos de gestão.** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, 2007, n. 10, p. 1-21.
- Coutinho, Nina Novaes. **As organizações sociais e o contrato de gestão.** Revista de de Direito Público, Londrina, 2006, v.1, n.2, p. 25-40.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1998.p. 488
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009. p.284.
- Figueiredo, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003. p. 153-154.
- Medeiros, Erika. **Indicadores de desempenho: o caso de uma Organização Social Federal**. Brasília, 2016. p. 29.
- Meirelles, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.p. 366
- Merege, Luiz; BARBOSA, Maria Nazaré Lins (Org.). **3º Setor: Reflexões sobre o Marco Legal**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.p. 239
- Modesto, Paulo. **Reforma do marco legal do Terceiro Setor no Brasil**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 1998, n. 214, p. 55-68, out/dez, 1998. Rio de Janeiro: Editora Renovar.p.61.
- Monice, Maria Gabriela. **A importância do Comitê de Auditoria para as Organizações Sociais: um caso de uma Organização Social Federal**. Brasília, 2016. p. 25.
- Moraes, R., Galiazzi, M. C. (2007). **Análise Textual Discursiva**. Ijuí: Ed. Unijui, 2007, 224p.
- Oliveira, Adelino Fernandes. **Convênios e Contratos de Repasse: Análise da Prestação de Contas pelo Controle Interno**. 2009. 73 f. Trabalho de Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental (Monografia). Escola da AGU, da Advocacia-Geral da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria Geral da União e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 2009.p.2.
- Ventura, Elvira Cruvinel Ferreira; IGARASI, Lizarda Yae; LIMA, Silvio Alves. **Organização social e contrato de gestão no contexto da reforma do Estado brasileiro**. Encontro Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração. ENANPAD, 1998. APA. p.5.
- Veronese, Alexandre. **Reforma do Estado e Organizações Sociais: a experiência de sua implantação no Ministério da Ciência e Tecnologia**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.p. 33.
- Violin, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## **Tecnologia Social e as possibilidades de interface entre as Organizações do Terceiro Setor e o Estado: um caminho a ser construído**

**Mauricio José Silva Cunha**

*Universidade Federal do Paraná*

**Carolina Bagatoli**

*Universidade Federal do Paraná*

### **Resumo**

O presente artigo visa provocar e estimular novas pesquisas, troca de experiências e estudos de caso neste vasto campo de possibilidades que são as experiências de tecnologia social a partir de Organizações do Terceiro Setor, e que tem potencial de serem replicadas em larga escala através das políticas públicas. As experiências em Tecnologia Social contam com um relevante campo de atores e de iniciativas em curso, mas ainda enfrentam o desafio de se disseminar para os mais diversos campos sociais e de conquistar espaço na agenda de prioridades de pesquisa. O artigo analisa as conceituações da literatura de Tecnologia Social e de Política Pública, abrindo o caminho para os potenciais de interface, mediada pelas Organizações do Terceiro Setor, entre estes dois campos. A proposta da Tecnologia Social enfatiza a perspectiva de que cidadãos, atores sociais, empreendimentos de economia solidária, organizações não-governamentais, movimentos sociais e outras instituições da sociedade civil organizada podem desenvolver, apropriar-se de, ou adequar tecnologias em benefício de sua coletividade, e que estas experiências podem se tornar políticas públicas. Neste sentido, o Terceiro Setor deve exercer um papel protagonista na busca de alternativas sustentáveis e tecnologicamente adequadas para o desenvolvimento social, especialmente nos países em desenvolvimento. Segundo o ITS (2004, p.123), "a necessidade de pesquisas na área da tecnologia social nasce com o esforço de reconhecimento do tipo de produção e atuação específica das Organizações Não-Governamentais (ONGs), que de modo geral revela uma relação diferenciada entre a produção e a aplicação de conhecimento. É um modo de legitimá-las junto ao sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação, permitindo que tenham acesso a recursos destinados à produção científica, tecnológica e inovativa do país".

**Palavras chave:** Tecnologia Social. Políticas Públicas. Terceiro Setor.



## **1 INTRODUÇÃO**

Segundo COSTA (2013), as experiências em Tecnologia Social contam com um relevante campo de atores e de iniciativas em curso, mas ainda enfrentam o desafio de se disseminar para os mais diversos campos sociais e de conquistar espaço na agenda de prioridades de pesquisa. Com o propósito de incidir em políticas públicas, isto é, que ações governamentais adotem experiências de Tecnologia Social das Organizações do Terceiro Setor como ação do Estado, é fundamental reconhecer os potenciais dessas iniciativas. Neste sentido, há muitas experiências de construção de Tecnologia Social testadas e sistematizadas a partir da sociedade civil e que foram apropriadas como política pública pelo Estado, e que deveriam ser objeto de mais pesquisas acerca deste processo de apropriação e disseminação.

Dentro desta linha, CAPELLA (2016) afirma que a compreensão de como os problemas são conceituados no processo e no mecanismo de formulação de políticas e as maneiras pelas quais as alternativas penetram na agenda política, são questões fundamentais para a apreensão da dinâmica da ação do Estado. Focalizar a formação da agenda governamental, compreender como as questões se tornam relevantes num determinado momento, mobilizando esforços e recursos, são também questões importantes, porém ainda relativamente pouco exploradas pela produção acadêmica em ciências sociais no Brasil.

Há um vasto campo de possibilidades a ser construído no desenvolvimento de Tecnologia Social a partir das organizações do Terceiro Setor, com potencial para se tornarem políticas públicas.

Segundo COSTA (2013), os debates em torno da Tecnologia Social partem de uma visão crítica das políticas de ciência, tecnologia e inovação e da própria agenda de pesquisa no Brasil, questionando o caráter periférico da problemática da inclusão entre as prioridades de pesquisa. Mais do que isso, problematizam-se também os atores legitimamente reconhecidos para pensar os problemas sociais em geral, isto é, busca-se combater a ideia de que cabe aos especialistas ou burocratas, devidamente capacitados com formações técnicas e metodologias testadas, a construção de soluções e de tecnologias para os diversos problemas cotidianos.





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

A proposta da Tecnologia Social enfatiza a perspectiva de que cidadãos, atores sociais, empreendimentos de economia solidária, organizações não-governamentais, movimentos sociais e outras instituições da sociedade civil organizada podem desenvolver, apropriar-se de, ou adequar tecnologias em benefício de sua coletividade, e que estas experiências podem se tornar políticas públicas. O conceito de Tecnologia Social, portanto, insere-se no debate sobre alternativas tecnológicas, partindo da concepção de que a tecnologia não é neutra, devendo ser analisado o seu uso no contexto político mais amplo.

As perguntas das futuras pesquisas acadêmicas relacionadas ao Terceiro Setor deveriam estar diretamente relacionadas às reflexões em torno da ponte entre tecnologia social e políticas públicas, trazendo à tona uma questão crucial: tendo estas como aspecto central a grande escala e o universalismo, e aquela a especificidade e a adequação sociotécnica, é preciso estabelecer uma mediação entre essas duas naturezas contraditórias. Como reaplicar tecnologia social em larga escala? Como desenvolver adaptação sociotécnica na escala necessária a uma política pública, sem desnaturalizar a própria tecnologia social? COSTA (2013, p. 29).

## 2 TECNOLOGIA SOCIAL

Definir tecnologia social é uma tarefa imbricada por complexidades várias. Na literatura, destacam-se ao menos duas formulações do conceito. A primeira consiste na definição mais usualmente utilizada no Brasil, da Rede de Tecnologias Sociais (2006 p.14): "Tecnologia social compreende produtos, técnicas e/ou metodologias replicáveis, desenvolvidas na interação com a comunidade e que representem efetivas soluções de transformação social". Outra definição é proposta por DAGNINO (2012), em um olhar para o processo produtivo e para a tecnologia social no âmbito do trabalho. Tecnologias sociais seriam a composição de artefatos ou processos que resultem da ação de um empreendimento com características peculiares, tais como: propriedade dos meios de produção coletiva, atividades econômicas realizadas de modo autogestionário e gestão e alocação dos resultados decidida de forma democrática.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

DAGNINO (2014, p. 1), afirma ainda que “Tecnologia Social também pode ser compreendida como o resultado da ação de um coletivo de produtores sobre um processo de trabalho que, em função de um contexto socioeconômico que engendra a propriedade coletiva dos meios de produção, e de um acordo social que legitima o associativismo, o qual enseja no ambiente produtivo um controle autogestionário e uma cooperação de tipo voluntário e participativo, é capaz de alterar este processo no sentido de reduzir o tempo necessário à fabricação de um dado produto e de fazer com que a produção resultante seja dividida de forma estabelecida pelo coletivo. Tal definição reflete a correlação de forças existente no conjunto ideologicamente heterogêneo de atores envolvidos com a Tecnologia Social, o qual abriga desde os que a entendem como um elemento das propostas de Responsabilidade Social Empresarial, até os que labutam em prol da construção de uma sociedade socialista”.

Segundo DAGNINO (2014), essa heterogeneidade conceitual talvez explique a abrangência e complexidade da temática, e porque a Tecnologia Social vem sendo tão amplamente difundida no Brasil, já que objetiva o desenvolvimento de tecnologias alternativas à tecnologia convencional, que é produzida pela e para a empresa privada. Desta forma, ganha força a ideia de que é necessário, para resolver os diversos problemas sociais, o desenvolvimento de uma tecnologia muito diferente da convencional ou capitalista.

De acordo com COSTA (2013), o termo Tecnologia Social é pensado de forma ampla para as diferentes camadas da sociedade. O adjetivo “social” não tem a pretensão de afirmar somente a necessidade de tecnologia para os pobres ou países subdesenvolvidos. Neste sentido, ele remeteria ao reconhecimento de que os artefatos são socialmente construídos. Também faz a crítica ao modelo convencional de desenvolvimento tecnológico e propõe uma lógica mais sustentável e solidária de tecnologia para todas as camadas da sociedade. Tecnologia social implica participação, empoderamento e autogestão de seus usuários. Ainda segundo COSTA (2013, p. 18), “a proposta da tecnologia social defende o desenvolvimento e utilização de tecnologias para inclusão social, com base na compreensão de que homens e mulheres devem estar envolvidos em um constante processo de ação e reflexão, de modo que a interação entre indivíduo e tecnologia permita expressar ações que valorizem uma sociedade mais justa, inclusiva e sustentável”. A Tecnologia Social alicerça-se, portanto, em duas



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

premissas fundamentais para sua propagação: a participação das pessoas das comunidades que as desenvolvem e a sustentabilidade nas soluções apresentadas.

Aprofundando os conceitos centrais na proposta de pesquisa, DAGNINO (2014) faz um contraponto entre a Tecnologia Convencional e a Tecnologia Social. À primeira, ele aponta, entre outras, algumas características: segmentada; maximiza a produtividade em relação à mão de obra ocupada; alienante; possui padrões orientados pelo mercado externo de alta renda; hierarquizada e monopolizada pelas grandes empresas dos países ricos. Embora as características da Tecnologia Social já tenham sido, por exclusão ou por negação, enunciadas ao se criticar a Tecnologia Convencional, é possível adicionar alguns elementos: ela é adaptada a pequeno tamanho; liberadora do potencial físico e financeiro, e da criatividade do produtor direto; não discriminatória; orientada para o mercado interno de massa; deve ser adaptada ao reduzido tamanho físico e financeiro; e capaz de viabilizar economicamente os empreendimentos autogestionários e as pequenas empresas.

Segundo o ITS (2004, p.123), "a necessidade de pesquisas na área da tecnologia social nasce com o esforço de reconhecimento do tipo de produção e atuação específica das Organizações Não-Governamentais (ONGs), que de modo geral revela uma relação diferenciada entre a produção e a aplicação de conhecimento. É um modo de legitimá-las junto ao sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação, permitindo que tenham acesso a recursos destinados à produção científica, tecnológica e inovativa do país, e também organizar e disseminar experiências que contenham elementos de Tecnologia Social. A reflexão e a construção do conceito de Tecnologia Social devem ser capazes de melhorar práticas sociais e de contribuir para que novos significados para a produção de conhecimento sejam construídos, aproximando os problemas sociais de soluções e ampliando os limites da cidadania".

### 3 POLÍTICA PÚBLICA

DYE (2013), define Política Pública de uma forma muito simples, caracterizando-a como tudo o que os governos escolhem fazer ou não fazer. Os governos fazem suas escolhas



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

dentro de um amplo leque de ações possíveis: eles regulam os conflitos sociais, organizam a sociedade para engendrar conflitos com outras sociedades, distribuem uma grande variedade de recompensas simbólicas e serviços materiais para os membros da sociedade e extraem dinheiro da sociedade (mais frequentemente na forma de impostos). Além disso, as políticas públicas podem regular o comportamento, organizar burocracias, distribuir benefícios, extrair impostos, ou fazer tudo isso ao mesmo tempo.

Para o autor, a análise de política consiste em descobrir o que o governo faz, porque faz, e que diferença, se é que há alguma, ela faz. Da análise de políticas, podemos aprender, em primeiro lugar, a descrição; ou seja, é possível descrever o que o governo está fazendo (e/ou não está fazendo). Em segundo lugar, podemos inquirir sobre as causas, ou determinantes, da política pública. Por que os governos fazem o que fazem? Podemos inquirir sobre os efeitos das instituições políticas, processos e comportamentos na arena das políticas públicas. Em terceiro lugar, é possível inquirir a respeito das consequências, ou impactos, da política pública. Aprender sobre as consequências da política pública é frequentemente relacionado à avaliação de políticas. Que diferença, se é que há alguma, a política pública faz nas vidas das pessoas? É possível também inquirir sobre os efeitos da política pública nas instituições políticas e processos.

DYE (2013) afirma ainda que o estudo da política pública corresponde à descrição e explanação das causas e consequências da atividade governamental. Este foco envolve uma descrição do conteúdo da política pública, uma análise do impacto das forças sociais, políticas e econômicas que engendram os seus mecanismos.

## **4 TECNOLOGIAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA INTERFACE ENTRE O TERCEIRO SETOR E ESTADO**

As experiências em Tecnologia Social e as políticas públicas possuem características comuns, entre as quais podemos elencar: atendem (ou deveriam atender) a demandas da sociedade, resultam de interações sociais, envolvem atores públicos e privados, promovem



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

(ou deveriam promover) o desenvolvimento e a sustentabilidade socioeconômica e ambiental, assim como fortalecem e estimulam a organização com participação social e política, proporcionando a inclusão social por meio da geração de trabalho e renda. No entanto, mesmo diante deste quadro, permanece o grande desafio de transformar essas inovações oriundas de experiências da sociedade civil em políticas públicas. “Vistas apenas como boas práticas, as tecnologias sociais deixam de ser enxergadas no horizonte das políticas.

Há tecnologias que ao mesmo tempo são agrícolas, ecológicas, econômico-solidárias, promovem a segurança alimentar e representam modelo de negócio com planejamento de expansão; porém, por serem justamente multisetoriais, precisam de um amplo leque de articulação entre as organizações da sociedade e várias áreas governamentais para garantir a plena realização de todas as suas dimensões. Em geral, as Tecnologias Sociais têm dimensão local. Aplicam-se a pessoas, famílias, cooperativas, associações. O que a princípio é uma vantagem é também uma dificuldade para que sejam vistas em termos de um projeto nacional” RTS (2004, p. 66).

Nesta interação entre sociedade civil e Estado, problematizam-se os processos que se dão no sentido de transformar tecnologias sociais em políticas públicas, seus atores e interesses. Neste sentido, HAM e HILL (1993, p. 13) analisam as “implicações do fato de que a política envolve antes um curso de ação ou uma teia de decisões que uma decisão”, destacando vários aspectos, dentre eles a rede de decisões de considerável complexidade e a série de decisões que, tomadas em seu conjunto, encerram mais ou menos o que é a política.

RUA (2009), citando como exemplo a experiência do Movimento pela Cidadania contra a Fome e a Miséria e o Programa Bolsa Família, faz a distinção entre a natureza da ação das organizações da sociedade civil e do Estado, apontando que as primeiras estão sujeitas apenas às suas próprias normas e regulamentos internos, enquanto o Estado, através do chamado “poder extroverso”, estende o seu poder regulatório à toda a sociedade, ultrapassando os seus próprios limites organizacionais. Este poder não é próprio das entidades privadas, mesmo que ajam visando ao benefício público ou que agreguem a participação de amplas coletividades. Já CAPELLA (2006) problematiza um dos aspectos da proposta deste artigo, isto é, a questão de como as agendas governamentais são formuladas e alteradas,





utilizando o modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Model) desenvolvido por John Kingdon, (2003) e o modelo de Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium Model), de Frank Baumgartner e Brian Jones (1993). KIHARA (2018) analisa, através de um estudo de caso, o processo de entrada de uma experiência de Tecnologia Social na agenda decisória, tendo como referencial analítico o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon, e constatando que os aspectos técnico e político trazem elementos importantes, mas que somente fazem sentido para entender a agenda decisória quando acoplados, já que são interdependentes.

O presente artigo visa, portanto, provocar e estimular novas pesquisas, troca de experiências e estudos de caso neste vasto campo de possibilidades que são as experiências de tecnologia social a partir de Organizações do Terceiro Setor, e que tem potencial de serem replicadas em larga escala através das políticas públicas.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. BIB, São Paulo, n. 61, 1 semestre de 2006, p. 25-52.

COSTA, Adriano Borges, (Org.) Tecnologia Social e Políticas Públicas. -- São Paulo: Instituto Pólis; Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2013.

DAGNINO, R. Tecnologia Social: contribuições conceituais e metodológicas [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2014, 318 p. Disponível:

[https://archive.org/stream/9788578793272/9788578793272\\_djvu.txt](https://archive.org/stream/9788578793272/9788578793272_djvu.txt) (Acessado em 24 de setembro de 2018)

\_\_\_\_\_. A tecnologia social e seus desafios. In: Tecnologia Social: contribuições conceituais e metodológicas [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2014, pp. 19-34. Disponível: <http://books.scielo.org/id/7hbdt/pdf/dagnino-9788578793272-04.pdf> (Acessado em 18 de setembro de 2018)

\_\_\_\_\_. Revista do Observatório do Movimento pela Tecnologia Social da América Latina, volume 1 - número 1 – julho de 2011



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

- \_\_\_\_\_. (org.) Tecnologia social e economia solidária: construindo pontes [documento de trabalho do curso Gestão Estratégica em Tecnologia Social]. Campinas: Gapi/Unicamp, 2012.
- DYE, Thomas R. Policy analysis: what governments do, why they do it and what difference it makes. In: \_\_\_\_\_. Understanding Public Policy. 14a ed. Harlow (England): Pearson Education Limited, 2013, pp.3-14.
- GEERTZ, Clifford. “Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura”. In: A Interpretação das Culturas. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1989. p. 13-41.
- \_\_\_\_\_. “Do ponto de vista dos nativos: a natureza do entendimento antropológico”. In: GEERTZ, Clifford. O Saber Local. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 85 - 107.
- HAM, Cristopher; HILL Michael. The policy process in the modern capitalist state. Londres, 1993.
- ITS – INSTITUTO DE TECNOLOGIA SOCIAL. Reflexões sobre a construção do conceito de tecnologia social. In: FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL (org.) Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: FBB, 2004. p.117-34.
- KIHARA, Wellington Minoru. Tecnologia social e agenda decisória: uma análise do Programa Um Milhão de Cisternas / Wellington Minoru Kihara, 2018. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.
- KINGDON, John W. Agendas, alternatives, and public policies. 3.ed. New York: Harper Collins, 2003.
- RTS – REDE DE TECNOLOGIAS SOCIAIS. Caderno de textos-base para discussões do I Fórum Nacional da Rede de Tecnologia Social. Salvador, 2006.
- RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CPES: UAB, 2009.
- Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento / Fundação Banco do Brasil – Rio de Janeiro: 2004.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## **Governança e Captação de Recursos no Terceiro Setor: Análise da Influência das Dimensões de Governança nas Doações Vinculadas a Projetos**

**Adonai José Lacruz**

*Instituto Federal do Espírito Santo - campus Viana e PPGAdm/UFES*

**Katarina Rosa Lemos**

*Instituto Federal do Espírito Santo - campus Viana*

**Thiago de Andrade Guedes**

*Instituto Federal do Espírito Santo - campus Viana*

**Valcemiro Nossa**

*Fucape Business School*

### **Resumo**

Este estudo analisa a possível influência das dimensões de governança no recebimento de doações vinculadas a projetos desenvolvidos por Organizações Não Governamentais (ONGs), à luz da teoria da agência. Para tanto assume-se a ONG como agente e o Doador como principal na relação de agência, e se tomam as dimensões de governança como variáveis latentes compostas por mecanismos de governança (*proxies*). Os dados analisados correspondem a uma amostra de 108 ONGs com cadastro no Conselho Nacional de Entidades Ambientais (CNEA) e foram obtidos por meio do levantamento documental em Demonstrativos financeiros, Relatórios anuais de atividades e Estatutos, disponíveis nos sites das ONGs, no repositório Mapa das OSC, nos registros do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) ou obtidos por meio de contato direto. Diante desse cenário foi especificada como variável dependente as doações vinculadas a projetos, e como variáveis independentes as dimensões de governança identificadas por meio de análise de correspondência múltipla (Conselho de Administração, Gestão, Conselho Fiscal, Transparência, Prestação de Contas e Auditoria Independente). As dimensões de governança Gestão, Prestação de contas e Auditoria compuseram o modelo de regressão linear múltipla hierárquica. O grau de associação dessas dimensões de governança com as doações vinculadas a projetos mostram que 55,2% da variação das doações vinculadas a projetos são explicadas pelas dimensões de governança Gestão, Prestação de contas e Auditoria, sugerindo que a presença de políticas formais pode contribuir na redução da assimetria de informação, e é possível que aumentem a confiança dos doadores no que diz respeito à devida aplicação dos recursos na missão institucional da ONG.

**Palavras chave:** Governança corporativa. Organização Não Governamentais. Teoria da agência. Doações. Regressão linear múltipla.

88



## **1 INTRODUÇÃO**

O tema governança corporativa tem sido muito explorado em estudos aplicados a Organizações Não Governamentais (ONG). De forma geral a discussão parte da hipótese de que os mecanismos de governança influenciam o desempenho organizacional (*e.g.* Gazley & Nicholson-Crotty, 2018). Estudos anteriores analisaram a possível influência de mecanismos específicos de governança (*e.g.* Saxton, Neely, & Guo, 2014) sobre alguma medida de desempenho organizacional.

Apesar da inegável contribuição desses estudos, observa-se uma lacuna de pesquisa que permanece sem tratamento, em razão do foco das investigações nos possíveis efeitos dos mecanismos de governança (*e.g.* Hasnan, Mohamad, Zainuddin, & Abidin., 2016) e não das dimensões da governança como variáveis conceituais (*e.g.* Conselho Diretor).

As dimensões de governança são conceitos abstratos não observados diretamente, assim há razões teóricas para tomá-las como construtos (Bertucci, Bernardes, & Brandão, 2006), pois quando exploradas como variáveis latentes representam melhor as definições teóricas subjacentes a sua conceituação, uma vez que são operacionalizadas por meio de variáveis manifestas (ou indicadores) tomadas como *proxies*. Então, a influência das dimensões de governança em medidas de desempenho é, ainda, uma hipótese a ser testada. No caso desta pesquisa, as medidas de desempenho fazem alusão ao volume de recursos recebidos pela ONG em forma de doação.

No campo teórico será adotada como lente a teoria da agência – que tem sido a teoria mais recorrente nos estudos sobre *nonprofit governance* (Renz & Andersson, 2014). Nesse encadeamento, extrapolam-se os pressupostos e conceitos da teoria da agência para o ambiente sem fins lucrativos a fim de discutir os conflitos existentes entre principal e agente, observados na relação de agência quando da contratação da ONG (agente) pela organização doadora (principal). Considera-se, assim, a firma com um conjunto complexo de relações contratuais no qual a figura do agente e a do principal estão presentes (Jensen & Meckling, 1976).

Assim, objetivamente, neste trabalho se analisa a possível influência das dimensões de governança no recebimento de doações vinculadas a projetos (*grant*) por ONGs, denominada desde ponto em diante apenas pelo termo “doações”. Em síntese, a tese que defenderemos aqui é que práticas de governança permitem às ONG ter acesso mais fácil ao mercado de doação. Em termos mais específicos, que as dimensões de governança impactam positivamente o recebimento de doações pelas ONG. Esta tese se sustenta no entendimento que a governança ameniza o conflito de agência decorrente da relação contratual estabelecida entre o doador (principal) e a ONG (agente) no processo de doação (Eisenhardt, 1989).

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E HIPÓTESE DE PESQUISA**

### **2.1 Teoria da Agência**

A base explicativa da teoria da agência assumida neste artigo parte da clássica abordagem de Jensen e Meckling (1976), a partir da qual foram desenvolvidos inúmeros



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

estudos empíricos e novas modelagens teóricas (e.g. Glaeser, 2003). Assim, a seção constrói sobre esse pilar, aludido por considerações que abordam a concepção da governança corporativa como dinâmica interna explorada nas entidades sem fins lucrativos, afim de alinhar os movimentos dos agentes aos interesses dos principais.

Nessa perspectiva a firma é definida como uma ficção legal que serve como foco para um processo complexo no qual os objetivos conflitantes dos indivíduos são trazidos ao equilíbrio dentro de uma estrutura de relações contratuais. A firma, então, representa uma maneira de integrar os objetivos conflitantes dos diversos participantes de um contexto contratual legal de forma eficiente. Ou seja, o comportamento da firma é semelhante ao do mercado, sendo resultado de um complexo processo de equilíbrio (Jensen & Meckling, 1976).

Torna-se indispensável, sob essa perspectiva, apontar as adversidades identificadas na natureza organizacional do objeto de análise quando o recorte trazido caracteriza o foco de observação em ONGs. No contexto que abordam Jensen e Meckling (1976), as relações contratuais acontecerão entre as instituições doadoras (principal) e as ONGs (agentes), quando a primeira transfere recursos à segunda em forma de doação.

O direcionamento de recursos às ONGs é um processo criterioso de apuração das estimativas do principal (doador), lançadas ao alcance do agente (ONG), de acordo com sua habilidade de adequar-se ao predisposto em termos de planejamento e execução do projeto, dadas as cláusulas contratuais (Mendonça & Machado Filho, 2004).

No contexto das entidades do terceiro setor, nota-se que os principais fatores de separação entre propriedade e administração do capital são a missão da organização - intuitivamente altruísta - e a escassez de recursos (Glaeser, 2003). A separação consome a necessidade de serem estabelecidas exigências que favoreçam o alinhamento dos interesses na relação de agência (Mendonça & Machado Filho, 2004), uma vez que há expressa possibilidade de assimetria de informações por parte do agente em desfavor do principal.

Da dissolução dos conflitos de interesse e da impossibilidade de produção de um contrato sólido que regule as relações atingindo o esperado por principal e agente (Jensen, 1995), surge a governança no sentido de sustentar mecanismos destinados à elucidar os problemas de agência (Monks & Minow, 2004). Assim, o papel da governança é fundamental como meio de controle nos processos decisórios quando a intenção é otimizar o desempenho das entidades e minimizar os problemas da relação de agência (Ávila & Bertero, 2016).

A governança corporativa emerge da necessidade iminente de minimizar conflitos e perdas decorrentes dos problemas de agência e, além disso, é capaz de expropriar possíveis privilégios de ideais não convergentes com os dos doadores. O acesso à informação sobre estruturas de governança das organizações pode trazer avaliações positivas por parte dos doadores quando esses entendem que suas doações foram alocadas de maneira eficiente (Harris, Petrovits, & Yetman, 2015).

## 2.2. Governança Corporativa





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

A governança corporativa manifesta-se na presença de duas condições, que são basicamente o problema de agência ou conflitos entre as partes interessadas (*stakeholders*) e transações oriundas do problema de agência (Hart, 1995).

Pauly e Redisch (1973) estiveram entre os primeiros a examinar empiricamente a governança em organizações sem fins lucrativos, mais especificamente no contexto de hospitais sem fins lucrativos, enquanto Glaeser (2003) está entre os pioneiros na proposição de diferentes funções utilidade (modelos matemáticos) para distintos atores assumidos como principal na relação de agência.

Mendonça e Machado Filho (2004) apontam a governança como importante fator na relação entre as partes nas organizações do terceiro setor, enfatizando a abordagem de conflitos de agência na figura de doadores e dos gestores das organizações. Evidenciando a necessidade de estender para as organizações do terceiro setor o estudo da governança corporativa.

Sobre as práticas de governança corporativa no terceiro setor, segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa [IBGC] (2016), é preciso ampliar as boas práticas de governança para as organizações da sociedade civil de forma geral, a fim de estabelecer as bases do que poderá ser o sistema de autorregulação do terceiro setor.

Sob a ótica da teoria da agência a governança é vista, então, como um conjunto de mecanismos internos e externos que visam a amenizar o conflito de agência derivados da separação entre propriedade e gestão, e controle e gestão das organizações (Lacruz, Moura, & Rosa, 2017).

Isto posto, entende-se que a governança é o meio pelo qual manifestam-se exequíveis métodos de mitigação de conflitos internos e externos, o que implica em resultados atrativos ao doador (Mason, Kirkibride, & Bryde, 2007). As entidades são capazes de influenciar o interesses dos doadores de acordo com seu desempenho observado através de critérios que possam mensurar suas boas práticas (Melo & Froes, 1999).

### 2.3. Mecanismos de Governança

O debate que envolve o conceito de governança no terceiro setor permeia por resultar num grupamento de aspectos e condutas gastas de maneira a proporcionar melhorias evidentes no resultado da atividade fim que determinada entidade tem como razão (Willems, Andersson, Jegers, & Renz, 2016).

Os mecanismos de governança objetivam aliviar os conflitos decisórios que emanam da dinâmica de separação entre propriedade e gestão, que (muitas vezes) afastam os resultados dos valores da organização (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa [IBGC], 2016). Subdividem-se, então, entre mecanismos internos e externos. Os internos agrupam sistemas de controle exercidos pelo Conselho de Administração e pela participação dos acionistas no que diz respeito a avaliar o desempenho do pessoal, distribuir direitos e remunerar o executivo; enquanto os externos englobam o mercado de capitais, o sistema político legal e regulatório e o mercado de produtos e fatores (Jensen & Meckling, 1995).



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Os mecanismos articulam conjuntos abrangentes compostos das dimensões de governança (Harris, Petrovits, & Yetman, 2015). Conselho de Administração, Gestão, Conselho Fiscal, Transparência, Prestação de Contas e Auditoria Independente estão entre as dimensões que abrigam mecanismos capazes de nortear a gestão por meio dos mecanismos. Essas dimensões revelam as atribuições dos agentes (ONGs) que, respectivamente, são a tomada de decisão, execução de diretrizes, averiguação do cumprimento de deveres legais e estatutários, garantir informações acessíveis (principalmente) aos stakeholders, prestação de contas de suas ações e verificação dos registros financeiros (IBGC, 2016).

## 2.4 A Hipótese

Adotou-se a teoria da agência para discutir os conflitos existentes entre principal e agente, extrapolando seus pressupostos e conceitos para o ambiente do terceiro setor, a exemplo de diversos outros estudos (*e.g.* Harris, Petrovits, & Yetman, 2015), tendo como concreto a relação de agência observada na contratação da ONG (agente) pela organização doadora (principal) no repasse de doações. Disso decorre a seguinte hipótese geral que norteia a pesquisa:

*H<sub>1</sub>: As dimensões de governança impactam positivamente as doações vinculadas a projetos.*

Essa hipótese está baseada no entendimento que a governança ameniza o conflito de agência decorrente da relação contratual entre principal (doador) e agente (ONG), pela instituição de mecanismos que minimizem os efeitos da assimetria de informação, de diferentes funções utilidade e tolerância ao risco, do comportamento racional do agente e do distinto horizonte de planejamento (Eisenhardt, 1989; Jensen & Meckling, 1976), contribuindo para que os doadores percebam que seus interesses serão bem representados na aplicação escorreita dos recursos doados à ONG.

Em apoio a essa hipótese, algumas evidências sugerem que os doadores institucionais percebem organizações com fins lucrativos “bem governadas” de forma mais favorável (*e.g.* Hedge, Nico, & Fox, 2009). Mas há também razões para esperar que a governança não influencie as decisões dos doadores. De forma geral, os doadores podem observar mais diretamente o desempenho da organização em relação ao projeto para o qual fizeram a doação (Lacruz, Moura, & Rosa, 2017) ou ter motivações mais ligadas ao “*status social*” e, portanto, serem menos propensas a usar informações sobre a governança da ONG em sua decisão de doação. No contexto brasileiro em particular, diferente do norte-americano e europeu, por exemplo, os doadores podem não dispor de informações acessíveis sobre a governança das ONGs, o que os levariam a considerar outros elementos no processo de decisão.

Embora estudos empíricos já tenham considerado o efeito da governança no volume de doações no contexto do terceiro setor, descortinando importantes aspectos, questões permanecem em aberto. Por grande parte dos estudos terem considerado uma única dimensão de governança (*e.g.* Aggarwal, Evans, & Nanda, 2012), ainda não se tem uma boa compreensão das relações de diferentes dimensões da governança simultaneamente com o volume de doações. Além disso, são raros os estudos empíricos com amostra de ONGs em



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

ambientes de baixa regulação, como o brasileiro. Por essas razões, pode-se assumir que é uma questão empírica em aberto se as dimensões de governança estão associadas com o volume de doações, de forma mais acentuada em contextos de baixa acessibilidade de informações acerca da governança das ONGs beneficiadas pela doação.

O atual estágio de desenvolvimento de investigações de natureza quantitativa da governança no ambiente do terceiro setor, a partir de regressões com equações isoladas entre mecanismos de governança e alguma métrica de desempenho organizacional, trazem evidências empíricas não conclusivas, e por vezes contraditórias. Apesar de permitirem argumentar que se determinado mecanismo tem-se mostrado associado com melhor desempenho, ele deve, então, ser bom; não apontam relacionamentos causais consistentes acerca das dimensões de governança.

A seguir, apresentam-se os procedimentos metodológicos do desenvolvimento do estudo.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Como parte da estratégia de pesquisa as unidades de análise escolhidas foram ONGs do segmento meio ambiente com atuação no Brasil, juridicamente constituídas sob a forma de associação ou de fundação privada sem fins lucrativos.

Fazer a delimitação do estudo a uma área de atuação e campo geográfico de atuação, num recorte operacional, contribui, para homogeneidade das unidades de análise entre as próprias ONGs. Simultaneamente, os aspectos relacionados à relevância do objeto social promovido pelas ONGs ambientalistas fortalecem essa opção. Trata-se de uma das preocupações prementes no cenário global devido principalmente à situação de estresse hídrico e ao aquecimento global, com consequências sociais, econômicas e políticas significativas, o que tem suscitado um debate global, a exemplo da Conferência das Nações Unidas para Mudanças Climáticas, cuja 24<sup>a</sup> edição (COP-24) que ocorreu em Katowice (Polônia) em dezembro de 2018.

No estudo busca-se analisar a relação entre as dimensões de governança presentes na estrutura organizacional das ONGs e o recebimento de doações. Diante desse cenário, foi especificada como variável dependente as receitas com restrições.

As ONGs de forma geral desenvolvem suas atividades por meio de projetos (Diallo & Thuillier, 2004). Para tanto captam recursos vinculados a projetos para o desempenho das atividades fins da sua missão institucional, submetendo propostas de projetos a organismos nacionais e internacionais; e recursos desvinculados para o custeio de despesas que não são vinculadas a projetos específicos, mas a toda a organização, com processos comerciais (venda de produtos e serviços), leilões, *fundraising dinner*, *crowdfunding*, doações de sócios etc. (Lacruz, 2014). De acordo com o mais recente anuário “Análise Gestão Ambiental 2013”, 97% dos recursos das ONGs com atuação no Brasil eram oriundos de doações de sócios, organismos nacionais e organismos internacionais (Análise Editorial, 2015). É residual, portanto, o volume de recursos relacionados às receitas de serviços prestados e de venda de bens.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Como medida das dimensões de governança (fator explicativo) foi usada a presença de um conjunto de mecanismos de governança (*proxies*) identificados em estudos anteriores (*e.g.* Harris, Petrovits, & Yetman, 2015) bem como em guias de melhores práticas de governança corporativa para ONGs (*e.g.* IBGC, 2016), a exemplo de outros estudos (*e.g.* Bromley & Orchard, 2016).

Acrescenta-se que foi incluída a variável idade da ONG ao modelo, como variável de controle, sob argumento que ONGs precisam de tempo de operação para implantar práticas de governança (*e.g.* Haski-Leventhal & Foot, 2016).

Assim, foi utilizado modelo de regressão hierárquica no processamento dos dados. No primeiro bloco forçou-se a entrada da variável de controle (Idade) e, nos demais, para seleção de variáveis do modelo de regressão, foi utilizado o método *stepwise*; estratégia geralmente escolhida para estudos descritivos, quando se interessa saber quais são as variáveis mais relevantes. No método *stepwise* somente são incorporadas variáveis que contribuam de forma significativa no ajuste do modelo de regressão. A contribuição de cada variável é estabelecida contrastando, a partir das correlações parciais, a hipótese de independência entre essa variável e a variável dependente. Neste estudo a regra para entrada e remoção de variáveis ao modelo foi assim estabelecida: entrada *p-value* < 0,05 e saída *p-value* > 0,10. No processamento dos dados foi utilizado o software R versão 3.5.2 (R Core team, 2018).

Os dados foram coletados por meio de levantamento documental em demonstrativos financeiros, relatórios anuais de atividades e estatutos disponíveis nos sites das ONGs ou, alternativamente, tomados por meio do repositório Mapa das OSC, contato direto (telefone e email) e registros do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). No Quadro 1 mostram-se as definições operacionais das variáveis do estudo.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Quadro 1 – Operacionalização das variáveis (continua)

Variável		Escala	Descrição
Dependente	Doações	Rácio	Receitas com restrições do Demonstrativo de Resultado do Exercício findo em 2015
Independente	Conselho de Administração	Nominal (dicotômica)	Existência de Conselho de Administração
	Eleição do Conselho de Administração		Regras formais para eleição dos membros do Conselho de Administração
	Mandato do Conselho de Administração		Mandato dos membros do Conselho de Administração estipulado formalmente
	Remuneração do CEO		Remuneração do CEO aprovada pelo Conselho de Administração
	Independência do Conselho de Administração		CEO não participa, com direito a voto, das reuniões do Conselho de Administração
	Conselho Fiscal		Existência de Conselho Fiscal
	Eleição do Conselho Fiscal		Regras formais para eleição dos membros do Conselho Fiscal
	Mandato do Conselho Fiscal		Mandato dos membros do Conselho Fiscal estipulado formalmente
	Comitê assessorio		Existência de ao menos um comitê assessorio
	Plano ontológico		Missão, visão e valores institucionais formalmente estabelecidos
	Planejamento anual de atividades		Planejamento anual de atividades aprovado pelo Conselho de administração
	Políticas e códigos		Políticas e/ou códigos aprovados pelo Conselho de Administração
	Auditoria independente		Existência de auditoria independente
	Apreciação do Relatório anual de atividades		Relatório anual de atividades apreciado pela Assembleia Geral
	Divulgação dos Demonstrativos financeiros		Demonstrativos financeiros publicados na Internet
	Apreciação dos Demonstrativos financeiros		Demonstrativos financeiros apreciados pelo Conselho Fiscal
	Divulgação do Relatório anual de atividades		Relatório anual de atividades publicado na Internet
Envio do Relatório anual de atividades	Relatório anual de atividades enviado aos doadores		
Apreciação do Relatório anual de atividades	Relatório anual de atividades apreciado pelo Conselho de Administração		
Qualificação	Qualificação dos membros dos conselhos e do principal executivo na Internet		
Avaliação do CEO	Avaliação formal do CEO pelo Conselho de Administração		
Controle	Idade	Ordinal	Anos completos de fundação em 31 de dezembro 2015

Como se investigam relações entre variáveis latentes, optou-se por processar uma regressão linear de fatores. Por as variáveis relacionadas aos mecanismos de governança serem qualitativas, assumindo valores dicotômicos, inicialmente foi processada análise de





correspondência múltipla de forma que se pudesse identificar a estrutura subjacente de governança nas ONGs (ou seja, as dimensões de governança).

As dimensões identificadas na análise de correspondência múltipla foram utilizadas como fatores na especificação do modelo, para o que se utilizou como valor das observações o escore padronizado da soma das observações das variáveis de cada dimensão.

Assim, foram adicionadas a equação de regressão a variável de controle e as dimensões de governança:

$$\ln Doações = \beta_0 + \beta_1 (\ln Idade) + \sum_{i=2}^n (\beta_i \times Dimensões\_Governança_i) + \mu$$

Explica-se que foi utilizado o logaritmo natural das Doações e da Idade a fim de minimizar o efeito do viés da distribuição dessas variáveis (assimetria).

Estimou-se o tamanho mínimo da amostra, considerando o nível de significância de 0,05; poder de 0,8; tamanho de efeito médio 0,15 (Cohen, 1998); e seis preditores, o tamanho mínimo estimado foi de 98 observações. Diante disso foi elaborado o plano amostral (Tabela 1).

Tabela 1 – Plano amostral

Elementos	Descrição
ONGs no Brasil com campo de atuação classificado na FASFIL como “meio ambiente e proteção animal”	2.242
ONGs com registro no CNEA	654
Tamanho mínimo da amostra	98
Amostra	108
Extensão geográfica	Brasil
Extensão temporal	2015

Fonte: A partir de IBGE (2012, pp.14;17) e CONAMA (2016).

Acrescenta-se que a amostra foi formada de forma aleatória simples do rol de ONGs com cadastro no CNEA. Houve necessidade de novos sorteios, sem repetição, em razão de não se ter identificado os dados necessários para todas as ONGs inicialmente sorteadas.

Explica-se que os dados foram coletados no primeiro bimestre de 2017, entretanto são relativos à competência 2015, a fim de evitar viés por falta de informação disponível, caso os dados coletados buscassem refletir a competência 2017 ou mesmo 2016, uma vez que a totalidade de documentos analisados são elaborados e divulgados no Brasil no ano subsequente ao seu exercício social.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Inicialmente, a fim de identificar as dimensões de governança nas ONGs foi processada análise de correspondência múltipla, usando o pacote FactoMineR (Le, Josse, & Husson, 2008) e nFactors (Raiche, 2010).

Dessa análise, pelos critérios de *scree plot* (Castell, 1966) e da análise paralela (Horn, 1965), foram retidas cinco dimensões, que em conjunto explicam 74% da variância das



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

variáveis. Em seguida, avaliando as medidas de discriminação das variáveis, entendeu-se pertinente adicionar uma sexta dimensão, pois não se obteve para três variáveis medidas de discriminação superiores a inércia das dimensões. As seis dimensões explicam 78% da variância das variáveis e permitiram que ao menos um valor da medida de discriminação fosse superior a inércia da sua dimensão correspondente; melhorando, portanto, o ajuste do modelo. Confira Quadro 2.

Quadro 2 – Dimensões de governança

<b>Gestão (Inércia = 0,08)</b>	<b>Prestação de Contas (Inércia = 0,06)</b>	<b>Auditoria Independente (Inércia = 0,05)</b>
* Planejamento Anual de Atividades * Plano Ontológico * Políticas e Códigos	* Relatório Anual de Atividades apreciado pela Assembleia Geral * Relatório Anual de Atividades enviado aos doadores	* Auditoria independente

Quadro 2 (continuação)

<b>Conselho de Administração (Inércia = 0,30)</b>	<b>Conselho Fiscal (Inércia = 0,18)</b>	<b>Transparência (Inércia = 0,12)</b>
* Conselho de Administração * Eleição do Conselho de Administração * Mandato do Conselho de Administração * Remuneração do CEO aprovada pelo Conselho de Administração * Relatório Anual de Atividades apreciado pelo Conselho de Administração * Avaliação do CEO pelo Conselho de Administração * CEO não participa, com direito a voto, das reuniões do Conselho de Administração * Comitês	* Conselho Fiscal * Eleição do Conselho Fiscal * Mandato do Conselho Fiscal * Demonstrativos Financeiros apreciados pelo Conselho Fiscal	* Demonstrativos Financeiros divulgados na Internet * Relatório Anual de Atividades divulgado na Internet * Qualificação da equipe divulgada na Internet

Nota: n = 108.

Operacionalmente, então, tomamos as dimensões de governança que emergiram da análise de correspondência múltipla (Conselho de Administração, Gestão, Conselho Fiscal, Transparência, Prestação de Contas e Auditoria Independente) como variáveis independentes; e a variável Doações, como dependente. Assim as variáveis observáveis (*proxies* de mecanismos de governança) foram interpretadas como indicadores que refletem os construtos teóricos subjacentes (dimensões de governança). Ou seja, a governança é tomada como construto (variável latente) de segunda ordem, composto por dimensões assumidas como construtos de primeira ordem, que por sua vez são compostas pelos mecanismos de governança.

O exame da correlação (Tabela 2) leva a identificação de 6 variáveis independentes como candidatas ao modelo de regressão ( $0,3 < r \leq 0,50$  ;  $p\text{-value} < 0,05$ ). Apenas a variável Conselho Fiscal não possui correlação estatisticamente significativas com a variável



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

dependente (ln Doações). Além disso, vê-se que há poucas correlações estatisticamente significativas moderadas ( $0,3 < r \leq 0,50$ ) ou fortes ( $r > 0,5$ ), pelo critério de Miles e Shevlin (2001), entre as variáveis independentes, o que reforça a escolha desse conjunto de variáveis como preditoras. Acrescenta-se, ainda, que não foi identificada correlação significativa da variável de controle (ln Idade) com nenhuma variável.

Tabela 2 – Correlação

	Conselho Admin.	Gestão	Conselho Fiscal	Auditoria	Transp.	Prestação Contas	ln Doações	ln Idade
Conselho Admin.	1	0,377**	0,108	0,263**	0,261**	0,371**	0,402**	0,016
Gestão		1	0,198*	0,334**	0,397**	0,375**	0,635**	0,002
Conselho Fiscal			1	0,244*	0,158	0,222*	0,188	-0,020
Auditoria				1	0,501**	0,251**	0,455**	0,089
Transp.					1	0,226*	0,431**	0,106
Prestação Contas						1	0,534**	0,103
ln Doações							1	0,026
ln Idade								1

Nota: n = 108. O símbolo \*\* indica que é estatisticamente significativo a 1% (bicaudal) e \* a 5% (bicaudal).

Para avaliação das possíveis influências das dimensões de governança no recebimento de doações foi processado, em seguida, regressão linear múltipla utilizando modelo hierárquico, forçando no primeiro nível a variável de controle “idade”, e a partir do segundo bloco, utilizando o método *stepwise* para seleção das variáveis. Para tanto foram utilizados os pacotes para o R “stats” (R Core team, 2018) e “car” (Fox & Weisberg, 2011). Veja Tabela 3.



Tabela 3 – Regressão linear múltipla<sup>a</sup>

Variáveis	Bloco 1 (Controle)			Bloco 4 (Dimensões)		
	B	$\beta$	Sig.	B	$\beta$	Sig.
(Constante)	14,018		0,000	14,447		0,000
ln Idade (controle)	0,78	0,026	0,788	-0,082	-0,028	0,679
Gestão				0,699	0,440	0,000
Prestação de Contas				0,498	0,314	0,000
Auditoria				0,367	0,231	0,001
R	0,026			0,743		
R <sup>2</sup>	0,001			0,552		
R <sup>2</sup> Ajustado	-0,009			0,534		

Nota: n = 108. Variável dependente = ln Doações

Nota-se que a variável de controle (ln Idade) não teve relação significativa com a variável dependente (ln Doações). A variância explicada foi quase nula ( $R^2 = 0,001$ ). Observa-se também que apenas as variáveis Gestão, Prestação de contas e Auditoria, controlando-se os efeitos pela idade das ONGs, compuseram o modelo de regressão, tendo como regra para entrada e remoção de variáveis ao modelo  $p\text{-value} < 0,05$  e  $p\text{-value} > 0,10$ , respectivamente, em termos da razão F (cf. Tabela 3). Apesar de outras três variáveis terem emergido como candidatas ao modelo de regressão (cf. Tabela 2), elas não compuseram o modelo, possivelmente em razão do método *stepwise*, que no processamento do melhor conjunto de variáveis explicativas, ao evitar problemas de multicolinearidade, geralmente define modelos com poucas variáveis explicativas, como advertem Hair, Black, Babin, Anderson e Tatham (2009).

Para melhor avaliação dos resultados da regressão (Tabela 3), fez-se a verificação dos pressupostos assumidos pelo modelo de regressão linear múltipla. A *variance inflation factor* (VIF) denotou ausência de multicolinearidade ( $VIF < 5$ ), de acordo com critério sugerido por Gujarati (2000) e Hair et al. (2009). O Índice de Condição (IC) indicou que as variáveis não apresentariam problemas de colinearidade se fossem juntas ( $IC < 30$ ), também conforme proposto por Gujarati (2000). Portanto, assume-se que cada variável independente do modelo explica diferentes parcelas da variação das doações recebidas pelas ONGs. Obteve-se o valor 1,645 para a estatística de Durbin-Watson. Na tabela de valores críticos  $d_L$  e  $d_U$  do teste de Durbin-Watson, ao nível de significância de 0,05, tem-se  $d_U > 1,645 > 4 - d_U$ , portanto não há evidência para rejeitar a hipótese nula. Assim, assume-se que o termo de perturbação estocástico é independente. O teste de Breusch-Pagan não permitiu rejeitar a hipótese nula de homocedasticidade do termo de perturbação estocástico ( $p\text{-value} = 0,132$ ) e o teste de Shapiro-Wilk não permitiu rejeitar a hipótese nula de normalidade da distribuição do



termo estocástico ( $p\text{-value} = 0,2$ ), do que se pode assumir o pressuposto de normalidade. Descartou-se, ainda, pela distância de Cook, a presença de *outliers* ( $Cook's\ distance < 1$ ).

As dimensões Gestão, Prestação de contas e Auditoria, controlando-se os efeitos pela idade das ONGs, obtiveram um grau de associação de 74,3% com as Doações – ou seja, a correlação múltipla entre a variável dependente e o escore preditor. Por sua vez, o coeficiente de determinação ( $R^2$ ) mostra que 55,2% da variação das doações são explicados pela variação conjunta das variáveis emergidas no modelo. Ressalta-se que o  $R^2$  captura apenas a relação entre as variáveis utilizadas no modelo. Como apenas três variáveis capturaram a relação em uma situação de inexistência de inúmeros outros fatores (variáveis não contempladas), o modelo pode ser considerado satisfatório. Portanto, considerando que existem variáveis não vinculadas à governança, como a tangibilidade (*e.g.* Durnev & Kim, 2005), pode-se advogar que os achados do estudo são importantes elementos para o entendimento da questão de pesquisa levantada e contribuem para futuros estudos.

Os pesos beta, expressos numa escala padronizada ( $\beta$ ), representam um meio de avaliar a importância relativa das variáveis individuais (Gestão, Prestação de contas e Auditoria) na variação geral da variável dependente (ln Doações). A variável mais relevante foi Gestão. É difícil classificar as variáveis como elevadas ou baixas; porém, a observação da magnitude relativa indica Gestão = 1,91(Auditoria). Os pesos beta das variáveis, apesar de não serem grandes, têm impacto substancial no modelo de regressão geral e são estatisticamente significantes, pois através do teste  $t$  pode-se rejeitar a hipótese de que os coeficientes são iguais a zero ( $p\text{-value} < 0,05$ ).

Do ponto de vista teórico, os produtos (*deliverables*) decorrentes de ações de monitoramento dos agentes pelo principal ou de ações dos agentes em mostrar que seus comportamentos não são prejudiciais ao principal (Jensen & Meckling, 1976), neste estudo, se referem à dimensão Gestão, que envolve os elementos que norteiam as atividades da equipe executiva, dos Conselhos (de Administração e Fiscal) e da Assembleia Geral ou do Conselho Curador (Plano Ontológico, Plano Anual de Atividades, Códigos e Políticas).

Os resultados sinalizam que a presença de políticas formais, em sentido amplo, pode contribuir para encorajar funcionários a relatar confidencialmente comportamento antiético, evitar conflitos de interesse (*e.g.* código de conduta, política anticorrupção) etc. servindo de guia para as práticas de gestão. Na medida em que essas políticas podem melhorar a governança da ONG, ao reduzir a assimetria de informação, é possível que aumentem a confiança dos doadores de que suas doações são usadas para promover a missão institucional da ONG.

A Prestação e Contas, por sua vez, similarmente ao princípio *accountability* da OECD (2004), envolve a prestação de contas de órgão administrativo à instância superior, no caso concreto a apreciação pela Assembleia Geral ou Conselho Curador do Relatório Anual de Atividades que foi apresentado pelo principal executivo da ONG; e também da prestação de contas da ONG aos seus doadores, operacionalizado pelo envio do Relatório Anual de Atividades aos doadores.





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

O controle exercido pelas instâncias superiores e pelos doadores, por meio do recebimento regular de *follow-up* feito pelos executivos da ONG, contribui para que os doadores analisem se suas doações estão sendo usadas de forma esmerada.

A Auditoria Independente, por sua vez, é um construto de único item: a realização de auditoria dos demonstrativos financeiros por empresa independente. A empresa de auditoria independente emite parecer acerca dos demonstrativos financeiros da ONG, posicionando-se sobre se estão livres de distorções relevantes e de acordo com as normas vigentes.

Os resultados apontam que o relatório de auditoria pode ser entendido pelos Doadores como uma medida de “reputação” da ONG (Watts & Zimmerman, 1978), além de fornecer uma “supervisão” externa, atenuando, dessa forma, os custos de agência (Harris, Petrovits, & Yetman, 2015; Watts & Zimmerman, 1978). Isso tudo fornece aos doadores mais segurança acerca da confiabilidade da informação contábil-financeira da ONG e de que os recursos doados estão salvaguardados. A presença de uma Auditoria independente pode significar, assim, uma linha adicional de defesa do interesse do principal.

Importa registrar que no estudo de Harris, Petrovits e Yetman (2015), realizado em uma amostra de 10.840 ONG norte americanas, foram identificadas, por meio de análise fatorial 7 dimensões de governança (*board, management, policies, access, audit, executive compensation e minutes*), todas com relações estatisticamente significativas com o total de doações.

A diferença nos resultados deste estudo com o de Harris, Petrovits e Yetman (2015) pode residir na “ambiência”. Nos Estados Unidos há um ambiente de forte regulação e alta transparência, ao passo no Brasil tem-se um ambiente de baixa regulação e baixa transparência. Um exemplo disso é que os dados utilizados naquela pesquisa, oriundos do *Form 990*, podem ser acessados por instituições privadas; ao passo que no Brasil as iniciativas nesse sentido (*e.g.* Mapa das OS) ainda são embrionárias e, talvez por isso, os dados ainda apresentam inconsistências.

Por fim, a fim de verificar o poder de estatística da regressão múltipla calculou-se o tamanho do efeito. Pelo critério de classificação proposto por Cohen (1998) para regressão, o tamanho do efeito é considerado grande ( $f^2 = 1,23 > 0,35$ ). Há que se ter cautela na interpretação da classificação do tamanho do efeito, porém. Adotou-se neste estudo a classificação de Cohen (1998), pois são explorados resultados particularmente novos e que não puderam ser comparados com outros achados na literatura. Por outro lado, seus resultados, com a apresentação do tamanho do efeito, permitem que outros estudos comparem a eficácia média do modelo desenvolvido neste estudo, à luz da sua área de investigação, conferindo significado prático ao tamanho do efeito. Assumindo o nível de significância de 0,01 alcançado neste estudo, o poder de estatística foi aproximadamente 0,99. Como explicam Hair et al. (2009), em regressão múltipla, poder de estatística se refere à probabilidade de detectar como estatisticamente significativo um nível específico de coeficiente de determinação ou de regressão para um dado tamanho da amostra e nível de significância. Por exemplo, considerando o nível de significância estatística de 0,05, poder de 0,8 e 5 variáveis independentes, uma amostra de 100 observações detectaria valores  $R^2$  maiores ou iguais 12% Hair et al. (2009).



Quanto ao alcance dos resultados, o exame do  $R^2$  ajustado revela pouca perda no poder preditivo quando comparado com o valor do  $R^2$  (0,534 e 0,552, respectivamente – cf. Tabela 3), o que sugere falta de superajuste.

## **5 CONCLUSÕES E LIMITAÇÕES**

Os resultados deste estudo trazem importantes avanços para a área, porém não devem ser interpretados como evidências definitivas de que todas as ONGs devem adotar todas as práticas de governança analisadas; embora para profissionais possa ser útil para concepção de um guia para orientar seus esforços por melhores resultados de captação de recursos, na medida em que apresenta sustentação empírica do impacto positivo de dimensões de governança no recebimento de doações.

Assumiu-se no estudo que mais governança é melhor, sem tentar identificar um nível ótimo de governança. É possível que o comportamento dos doadores se altere em razão de desvios de um nível ótimo de governança. Havendo mais dados disponíveis sobre os custos e os benefícios da governança no setor sem fins lucrativos, análises mais refinadas poderão ser realizadas.

Apesar de apoiar a ideia de que a governança seja importante, como parte da responsabilidade das ONGs, recomenda-se que as decisões sobre governança passem por uma análise do custo de oportunidade; haja vista ser coerente considerar que sem um “benefício”, as atividades associadas à governança estariam desviando recursos da missão institucional da ONG.

Assim, pesquisas adicionais são necessárias para capturar de forma abrangente os custos e os benefícios da governança em ONGs. Enquanto evidenciou-se que algumas dimensões de governança estão associadas a mais doações e outras não, não se avaliou se uma “melhor” governança melhora a efetividade de uma ONG. Apesar de difícil, é de vital importância avaliar o quão bem uma ONG está cumprindo sua missão no atendimento a sua comunidade-alvo e quais fatores, como a governança, podem ajudá-la a cumprir sua missão institucional.

Importa destacar que questões relativas à endogeneidade são fontes de limitação do estudo. Problemas de endogeneidade podem ocorrer devido à omissão de variáveis, simultaneidade e explicações rivais (Antonakis, Bendahan, Jacquart, & Lalive, 2014). Foi possível descartar o viés de omissão de variáveis, pois não se identificou correlação estatisticamente significativa entre o escore das variáveis exógenas e os termos de erro da variável endógena. Porém não se podem descartar problemas de simultaneidade, ou seja, que a as dimensões de governança afetem e, ao mesmo tempo, sejam afetadas pelas doações. Para verificar isso se poderia desenvolver um estudo longitudinal ou dinâmico ou um experimento (Antonakis et al., 2014). Também não se podem descartar explicações rivais, pois pode existir uma terceira variável não observada (não inserida no modelo) que influencie tanto as dimensões de governança quanto as doações. Embora o modelo tenha suporte teórico e empírico, reconhece-se que ainda não há um entendimento consolidado na literatura sobre causas e consequências da governança no ambiente do terceiro setor.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Por fim, em arremate, o estudo em um contexto diferente de onde foi realizada a maior parte dos estudos (países desenvolvidos) contribui para o melhor entendimento da teoria. Ao utilizar uma base de dados de um ambiente diferente (de baixa regulação e baixa acessibilidade de informações acerca da governança das ONGs), foram reveladas relações que complementam as “generalidades” da teoria, contribuindo para o melhor julgamento da sua validade geral.

## AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq pela bolsa de Pós-Doutorado Júnior (processo n. 154474/2018-5) para Adonai José Lacruz e à Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo – Fapes pela bolsa de Iniciação Científica (processo n. 82661812) para Thiago de Andrade Guedes.

## REFERÊNCIAS

- Aggarwal, R. K., Evans, M. E., & Nanda, D. (2012). Nonprofit boards: size, performance and managerial incentives. *Journal of Accounting and Economics*, 53(1–2), 466–487.
- Análise Editorial. (2015). Atuação ampliada e transparência. *Análise gestão ambiental*, p. 214–215.
- Antonakis, J., Bendahan, S., Jacquart, P., & Lalive, R. (2014). Causality and Endogeneity: Problems and Solutions. *The Oxford Handbook of Leadership and Organizations*, 1, 93–117.
- Bertucci, J. L. O., Bernardes, P., & Brandão, M. M. (2006). Políticas e práticas de governança corporativa em empresas brasileiras de capital aberto. *Revista de Administração*, 41(2), 183-196.
- Bromley, P., & Orchard, C. D. (2016). Managed morality. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 45(2), 351–374.
- Ávila, L. A. C. de, & Bertero, C. O. (2016). Governança no terceiro setor: Um estudo de caso em uma fundação de apoio universitário. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 18(59), 125–144.
- Castell, R. B. (1966). The scree test for the number of factors. *Multivariate Behavioral Research*, 1(1), 245–276.
- Cohen, J. A power primer. In Kazdin, A. E. (Ed.). (1998). *Methodological issues & strategies in clinical research*. 2 ed. Washington, DC: APA.
- Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Cadastro nacional de entidades ambientalistas*. Recuperado de <http://www.mma.gov.br/port/conama>.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

- Diallo, A., & Thuillier, D. (2004). The success dimensions of international development projects: The perceptions of African project coordinators. *International Journal of Project Management*, 22(1), 19–31.
- Durnev, A., & Kim, E. H. (2005). To steal or not to steal: firm attributes, legal environment and valuation. *Journal of Finance*, 60(3), 1461-1493.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57–74.
- Fama, E. F., & Jensen, M. C. (1983). Separation of Ownership and Control Separation of Ownership and Control. *Journal of Law and Economics*, 26(2), 301–325.
- Fox, J., & Weisberg, S. (2011). *car: an R Companion to applied regression*. 2ed. Thousand Oaks: Sage
- Gazley, B., & Nicholson-Crotty, J. (2018). What Drives Good Governance? A Structural Equation Model of Nonprofit Board Performance. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 47(2), 262–285.
- Glaeser, E. L. (2003). Introduction. In *The governance of not-for-profit organizations* (pp. 01-43). Chicago: University of Chicago Press.
- Gujarati, D. N. (2000). *Econometria básica*. 3 ed. São Paulo: Makron Books.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2009). *Análise Multivariada de Dados*. 6 ed. Porto Alegre: Bookman.
- Harris, E., Petrovits, C. M., & Yetman, M. H. (2015). The effect of nonprofit governance on donations: Evidence from the revised form 990. *Accounting Review*, 90(2), 579–610.
- Hart, O. (1995). Corporate Governance: some theory and implications. *The Economic Journal*, 105(430), 678–689.
- Haski-leventhal, D., & Foot, C. (2016). The relationship between disclosure and household donations to nonprofit organizations in Australia. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 45(5), 992–1012.
- Hasnan, S., Mohamad, M., Zainuddin, Z. N., & Abidin, Z. Z. (2016). Corporate governance factors affecting donation: Evidence from charitable organizations in Malaysia. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 6(Special Issue), 149-153.
- Hedge, K. K., Nico, E., & Fox, L. (2009). *Advancing good governance: how grantmakers invest in the governance of nonprofit organizations*. Washington, DC: BoardSource.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

- Horn, J. L. (1965). A rationale and technique for estimating the number of factors in factor analysis. *Psychometrika*, 30(1), 179–185.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2012). *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2010*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. (2016). *Guia das Melhores Práticas para organizações do terceiro setor: associações e fundações*. São Paulo: Autor.
- Jensen, M. C. (1994). Self-interests, altruism, incentives & agency theory. *Journal of Applied Corporate Finance*, 7(2), 1–16.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305–360.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1995). Organizational Structure. *Journal of Applied Corporate Finance*, 8(2), 4–18.
- Lacruz, A. J. (2014). Gestão de projetos no terceiro setor: uma proposta de metodologia para associações e fundações privadas sem fins lucrativos. *Mundo Project Management*, 57, 34–40.
- Lacruz, A. J., Moura, R. L. de, & Rosa, A. R. (2017, outubro). Organizando à sombra dos doadores: novas tendências de governança corporativa das ONGs na América Latina. *Conferencia Regional de ISTR Para América Latina y El Caribe*, Quito, Equador, 11. Recuperado de [http://www.istrlac.org/uploads/4/4/7/9/44790215/lacruz\\_moura\\_e\\_rosa\\_-\\_area\\_tematica\\_3.pdf](http://www.istrlac.org/uploads/4/4/7/9/44790215/lacruz_moura_e_rosa_-_area_tematica_3.pdf).
- Le, S., Josse, J., & Husson, F. (2008). FactoMineR: an R package for multivariate analysis. *Journal of Statistical Software*, 25(1), 1–16.
- Mason, C., Kirkbride, J., & Bryde, D. (2007). From stakeholders to institutions: the changing face of social enterprise governance theory. *Management Decision*, 45(2), 284–301.
- Melo Neto, F. P. de, & Froes, C. (1999). *Responsabilidade Social e Cidadania Empresarial*. Rio de Janeiro: Qualitymark.
- Mendonça, L. R. de, & Machado Filho, C. A. P. (2004). Governança nas organizações do terceiro setor: considerações teóricas. *Revista de Administração da USP*, 39(4), 302–308.
- Miles, J., & Shevlin, M. (2001). *Applying regression and correlation: a guide for students and researchers*. London: Sage.
- Monks, R. A. G., & Minow, N. (2004). *Corporate Governance*. 3 ed. Malden, MA: Blackwell.





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

- Pauly, M., & Redisch, M. (1973). The Not-For-Profit Hospital as a Physicians' Cooperative. *American Economic Review*, 63(1), 87–99.
- Puyvelde, S. van, Caers, R., Bois, C. Du, & Jēgers, M. (2013). *Problemas agência entre gestores e colaboradores em organizações sem fins lucrativos*. 24(1), 63–85.
- Raiche, G. (2010). *nFactors*: an R package for parallel analysis and non graphical solutions to the Cattell scree test. R package version 2.3.3.
- R Core Team. (2018). *R: A language and environment for statistical computing*. Vienna: R Foundation for Statistical Computing. Recuperado de <https://www.r-project.org/>
- Renz, D. O., & Andersson, F. O. (2014). Nonprofit governance: a review of the field. In C. Cornforth & W. A. Brown (Orgs.), *Nonprofit governance: innovative perspectives and approaches*. New York: Routledge.
- Saxton, G. D., Neely, D. G., & Guo, C. (2014). Web disclosure and the market for charitable contributions. *Journal of accounting and public policy*, 33(2), 127–144.
- Watts, R. L., & Zimmerman, J. L. (1978). Towards a positive theory of the determination of accounting standards. *Accounting review*, 53(1), 112–134.
- Willems, J., Andersson, F. O., Jegers, M., & Renz, D. O. (2017). A Coalition perspective on nonprofit governance quality: analyzing dimensions of influence in an exploratory comparative case analysis. *Voluntas*, 28(4), 1422–1447.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## A Efetividade das Concessões de Aeroportos no Brasil

**Matheus Braga Castro**  
*Universidade de Brasília*

**Daniel Alves Cunha**  
*Universidade de Brasília*

**Geovana Lorena Bertussi**  
*Universidade de Brasília*

**Michelle Andrade**  
*Universidade de Brasília*

**Resumo:** A demanda de passageiros no Brasil na década de 2000, que teve um crescimento de 9,4% ao ano, implicou na saturação do sistema de terminais aeroportuários no país (Yosimoto, *et al*, 2016; ANAC, 2018). A Infraero não foi capaz de acompanhar essa evolução, resultando numa situação crítica para a prestação deste serviço no mercado nacional. O Governo Federal, portanto, decidiu conceder à iniciativa privada os principais aeroportos. Desta forma, o objetivo deste trabalho foi analisar a efetividade das concessões aeroportuárias brasileiras já realizadas em 2012 e 2014, comparando os resultados obtidos nesses aeroportos sob gestão privada com aqueles ainda sob gestão pública. Para tal, foram analisados dados de movimentação de passageiros, de fluxos de investimentos, estoque de infraestrutura dos terminais e qualidade na prestação dos serviços. Em conjunto, os aeroportos abarcados nesta pesquisa representam 78,5% da movimentação no mercado brasileiro. Os dados mostraram que o grupo de aeroportos concedidos investiu 4,5 vezes mais por passageiro e realizaram 10,6 vezes mais gasto de capital do que o grupo dos não concedidos. Foi possível constatar, também, que os aeroportos sob gestão privada aumentaram em 109% seu capital fixo (área dos terminais), reduzindo a saturação agregada anual em 45%. Já os aeroportos estatais conseguiram evoluir 31% em área de seus terminais, gerando uma redução de saturação de 18%. Outro aspecto avaliado foi o da qualidade dos serviços de infraestrutura prestados pelos aeroportos. A análise isolada da percepção de qualidade dos atributos de infraestrutura em ambos os grupos demonstrou uma clara evolução no grupo dos aeroportos sob gestão privada, enquanto que nos aeroportos não concedidos as avaliações pioraram.

**Palavras chave:** concessões, aeroportos, efetividade.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil conta com a segunda maior infraestrutura aeroportuária do mundo, atrás apenas dos EUA (CIA, 2018), com um total de 3.809 aeródromos em operação, sendo 591 públicos e 3.218 privados (ANAC, 2018a). Contudo, dois elementos se apresentaram nos últimos anos como críticos à gestão aeroportuária: o primeiro, que atinge praticamente a totalidade do mercado de aviação civil ao redor do mundo, refere-se ao ritmo defasado entre a rápida evolução tecnológica das aeronaves e requisitos operacionais ante à evolução da infraestrutura, que demanda um alto volume de investimentos, longo período de maturação e apresenta grandes custos afundados. O segundo diz respeito à expansão da demanda de passageiros nas últimas décadas no Brasil.

Com a introdução das chamadas NLAs (*New Large Aircrafts*) os aeroportos passaram a ter que lidar com novos problemas operacionais. O aumento da envergadura das aeronaves, maiores pesos máximos de decolagem, maiores capacidades para passageiros, dentre outros, impunham a necessidade de altos investimentos, seja pela sua natureza (*e.g.* elevação da capacidade de sustentação de uma pista de pouso e decolagem), seja pela restrição de espaço físico geométrico disponível (*e.g.* adequação de espaçamentos mínimos) (FAA, 1998).

Por sua vez, a evolução da demanda de passageiros na década de 2000, que teve um crescimento médio de 9,4% ao ano (Yosimoto, *et al*, 2016; SNAC, 2018), implicou na saturação do sistema de terminais de passageiros no Brasil. Em 2011, dentre os 20 aeroportos de maior movimento no país, respondendo por 90% do total de passageiros, 10 encontravam-se totalmente saturados, 4 necessitavam de investimentos até 2014, 2 necessitavam de investimentos até 2020 e outros 4 necessitavam de investimentos até 2030 (Yosimoto, *et al*, 2016).

O que se pode concluir, analisando a situação vivenciada nos aeroportos brasileiros na década de 2010, é que a Infraero, estatal até então responsável pela gestão destes terminais, não foi capaz nem de atender à demanda operacional, caracterizada pela incorporação de novos modelos de aeronaves às frotas das empresas aéreas, nem de acompanhar a evolução na demanda de passageiros, resultando numa situação crítica para a prestação deste serviço no mercado nacional.

Isto pode ser verificado pela execução da Infraero dos recursos para investimentos. Mesmo com a significativa expansão no orçamento autorizado a partir de 2005, o total de recursos de fato investidos nos aeroportos não se elevou na mesma proporção. Para o ano de 2008, quando a Infraero contou com o maior orçamento de investimentos já registrado (R\$ 3.797 milhões), apenas 17% dos recursos foram aplicados (R\$ 645 milhões).

Vale lembrar que as dificuldades de execução orçamentária e falta de eficiência na Infraero não são exclusividades da estatal, mas sim uma característica de diferentes empresas, órgãos e esferas do setor de infraestrutura no país, mesmo que tenham ocorrido avanços recentes. Segundo IPEA (2017), os avanços observados na capacidade de entes estatais na condução de políticas de infraestrutura, principalmente após o lançamento e estruturação do arranjo administrativo e gerencial do PAC, foram incompletos, uma vez que os novos arranjos e instrumentos não lograram superar algumas de suas limitações internas (tais como falhas de planejamento e processos decisórios insulados da sociedade civil), e insuficientes, porque não



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

tiveram condições de contrabalançar os constrangimentos externos e os desafios de governança impostos pelo ambiente político-institucional brasileiro.

Com a chegada dos grandes eventos programados para 2014 (Copa do Mundo) e 2016 (Olimpíadas Rio) e tendo como base de aprendizado a concessão *greenfield* do Aeroporto de Natal em 2011 (São Gonçalo do Amarante), a conjuntura de saturação existente e a incapacidade da Infraero de responder às demandas por investimentos, o Governo Federal decide, então, por conceder à iniciativa privada os principais aeroportos do país, assumindo a premissa de que a iniciativa privada teria maior capacidade e dinamismo para a realização dos investimentos necessários, e que estes resultariam na elevação da qualidade e nível de serviço prestado ao usuário da aviação civil no Brasil.

Como consequência, o orçamento de investimentos da Infraero é progressivamente reduzido ao longo dos anos, uma vez que os principais aeroportos já não estão sob responsabilidade da empresa. Em decorrência disso, observa-se uma melhora substancial na execução dos recursos orçados para investimentos, alcançando 90% do total em 2015.

Atualmente, o país conta com 22 aeroportos oficialmente concedidos à iniciativa privada, sendo que 12 foram leiloados recentemente (em blocos), em 15 de março de 2019, e ainda estão em processo de transferência de gestão pública para privada no momento em que este artigo é escrito. Considerando apenas os 10 aeroportos já sob gestão privada, 57,4% dos passageiros pagos transportados (embarcado e desembarcados) no Brasil são processados nesses terminais (ANAC, 2018b). Com os blocos de aeroportos recém concessionados, teremos a maioria dos nossos passageiros sendo transportados pela gestão privada.

Os concessionários dos 6 aeroportos em operação concedida plena de 2011 a 2017 (aeroportos de Natal, Brasília, Guarulhos, Viracopos, Galeão e Confins) investiram em CAPEX (investimentos em bens de capital – equipamentos e instalações) um total de R\$13,05 bilhões com vistas a atender aos investimentos contratuais obrigatórios e a garantia dos níveis mínimos de conforto e de qualidade de serviço, que compõem parte dos indicadores estabelecidos pela Agência Reguladora do setor, a ANAC.

Além disso, o então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e atual Ministério da Infraestrutura, por intermédio da Secretaria Nacional de Aviação Civil (SNAC/MTPA) monitora, desde 2013, via outro grupo específico de indicadores e com metodologia específica, os níveis de satisfação dos usuários em aeroportos concedidos e não concedidos.

De maneira ampla os números aferidos pela SNAC/MTPA demonstram uma relativa melhoria na percepção de qualidade dos serviços, o que poderia indicar que de fato as concessões dos aeroportos à iniciativa privada no Brasil tiveram o êxito esperado. A queda nos indicadores no ano de 2013 e até o segundo trimestre de 2014 ocorreu em função das obras nesses aeroportos, o que piorou a percepção de qualidade dos passageiros durante o período, mas que – logo em seguida – permitiu a substancial melhoria no indicador.

Contudo, estes números devem ser melhor analisados, em conjunto com os indicadores da ANAC, a fim de se entender de maneira mais clara se o CAPEX investido e o maior dinamismo administrativo trazido pela iniciativa privada ao setor trouxeram benefícios significativos. Este trabalho objetiva, portanto, estudar se os investimentos realizados pelos concessionários de infraestrutura aeroportuária no Brasil possuem de fato alguma relação com a melhoria ou não dos indicadores existentes para monitoramento do mercado, trazendo um



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

diagnóstico do desempenho do mercado concessionado, face ao mercado público de mesmo porte de prestação de serviços de infraestrutura aeroportuária.

Para tanto, será apresentado a evolução do setor aeroportuário no país, desde o seu surgimento no início do século passado até as concessões realizadas nessa década. Posteriormente, é feito um resumo da evolução da estrutura regulatória e legal do setor e uma revisão bibliográfica da importância do investimento em infraestrutura, com destaque para o setor aeroportuário. Após, são apresentados os objetivos de pesquisa e a metodologia do trabalho. O último capítulo apresenta análises estatísticas investigando os efeitos nos níveis de investimentos e qualidade dos aeroportos antes e depois das concessões. A seção final conclui apresentando de maneira sumária as constatações do trabalho.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Evolução do setor aeroportuário no Brasil

Devido à sua grande extensão territorial e à carência de infraestrutura de outras modalidades de transporte no Brasil no início do século XX, a aviação civil se apresentou como uma importante alternativa para a exploração e o desenvolvimento econômico do país.

O Decreto 16.983/1925 estabeleceria a primeira estrutura organizacional administrativa dos aeroportos no Brasil. Chamada então de Organizações de Terra, a infraestrutura de apoio à navegação aérea era composta, dentre outros, de aeródromos e campos de pouso. Com exceção do conceito de “campos de pouso”, figura jurídica que não consta atualmente do arcabouço legal aeronáutico brasileiro, as definições de aeródromo daquela época e atuais são bastante similares.

As formas de administração criadas pelo regulamento de 1925 eram três: União, Estados ou por particulares, ficando a sua fiscalização sob jurisdição do Governo Federal. Os aeródromos e campos de pouso eram subdivididos em privados, construídos e explorados pelos particulares e terceiros mediante pagamento de tarifas, e públicos, estabelecidos e mantidos pela União e Estados.

Destaca-se aqui que o código de 1925, visando ampliar a infraestrutura e dinamizar o setor, optou-se por segregar a operação dos aeródromos públicos, sendo que ficaria a cargo da União ou Estados a infraestrutura básica de apoio, como balizamento, acesso terrestre, estações telegráficas, edificações do governo, destacamentos militares e outras julgadas convenientes. Já as instalações necessárias ao apoio dos serviços aéreos, como terminais e áreas de manutenção ficariam sob responsabilidade dos próprios concessionários das linhas de navegação aérea.

Ainda que incipiente, este instrumento estabeleceu as bases da organização jurídica e técnica necessária para o desenvolvimento da exploração de rotas aéreas litorâneas e continentais. Em decorrência disso, a partir da década de 1920, empresas aéreas passaram a ser autorizadas a estabelecer tráfego aéreo comercial (Dec. 17.832/1927) e foi criado o Correio Aéreo Nacional (CAN), que auxiliou no desenvolvimento e interconexão postal do Brasil (Cambeses, 2008).

Em 1931, foi criado o Departamento de Aeronáutica Civil – DAC (Dec. 19.902/1931), ficando estabelecido, ainda em 1932, que competiria exclusivamente ao Governo Federal, por intermédio do DAC, regular a aeronáutica civil em todo o país (Dec. 20.904/1932). No mesmo ano, foram feitas alterações próximas à estrutura jurídica atual: criação da figura do





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

“aeroporto”, cuja função era o atendimento do tráfego aéreo público, mediante pagamento de tarifas; primeira proibição da exploração comercial de aeródromos privados; e primeira autorização, mediante permissão, de estabelecimento e manutenção de aeroportos e aeródromos pelas municipalidades e empresas, sociedades ou companhias brasileiras. No caso de aeroportos administrados diretamente pela União, foi aberta a possibilidade de arrendamento a terceiros nacionais.

Pode-se destacar a importância da estreita relação com os Estados Unidos da América a partir do final da década de 1930 (Alves, 2005; Oliveira, 2011). Em troca de armamentos e investimentos financeiros, permitiu-se a instalação e utilização de bases aéreas brasileiras pelos EUA no Nordeste Brasileiro, em sintonia com o objetivo de modernizar a infraestrutura de transportes brasileira (Cunha, 2016).

Em 1938 o primeiro Código Brasileiro do Ar seria publicado, tendo como base a regulamentação publicada a partir de 1925 (Oliveira, 2011). O código trouxe parte da organização legal do setor verificada atualmente, mas não trouxe em seu conteúdo as possibilidades de organização administrativa dos aeroportos e aeródromos no Brasil.

Apenas em 1966 que esta falha foi corrigida com a atualização do código, onde verifica-se pela primeira vez a divisão dos aeródromos em militares e civis, estes subdivididos em públicos e privados (Dec. 32/1966). Naquela ocasião decidiu-se por alterar a definição de aeroporto, que passaria a ser um aeródromo civil público dotado de facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas, também semelhante ao texto atual. Também no código de 1966 é possível encontrar o texto legal que vigora atualmente, onde se abre a possibilidade de construção, manutenção e exploração dos aeródromos públicos mediante concessão ou autorização.

Tais elementos auxiliaram no desenvolvimento da aviação civil e, por consequência, da infraestrutura aeroportuária no interior do país. Já na década de 1960 o país tinha a maior rede comercial do mundo em volume de tráfego, depois dos [Estados Unidos](#). Em 1986 veio a atualização final da regulação do setor (Código Brasileiro de Aeronáutica), que de fato não traz grandes inovações em termos jurídicos.

Destaca-se a possibilidade existente no marco regulatório de várias modalidades de administração do sistema aeroportuário brasileiro. Diz o código que os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados diretamente, pela União, por empresas especializadas da Administração Federal Indireta, mediante convênio com os Estados ou Municípios ou por concessão ou autorização.

Todas estas formas de administração são encontradas atualmente no Brasil, sendo que a Infraero, estatal especializada no setor, é a maior participante do setor. No mercado desde 1973, a empresa foi estabelecida durante o período da ditadura militar, seguindo o modelo de centralização e aumento da participação do Estado na economia, e chegou a administrar 63 aeroportos, 81 estações de navegação aérea e 32 terminais de carga.

Com a redemocratização, a conjuntura de restrição fiscal, e a condição monopolística da empresa no mercado, grandes ineficiências surgiram, principalmente em relação à resposta ao aumento de demanda na década de 2000. Isso resultou em restrições sistêmicas de capacidade operacional e perceptível queda na qualidade dos serviços prestados, trazendo a necessidade de abertura do setor (Yosimoto, 2016; Frischtak & Pinheiro, 2014).



A partir de 2011, o Brasil iniciou nova fase no mercado de prestação de infraestrutura aeroportuária com a abertura do setor, resultando na progressiva redução da participação da Infraero no mercado. Todas as rodadas de leilões foram na modalidade de concessão onerosa (maior valor de outorga) com retorno do ativo à União após períodos variando de 20 a 30 anos e obrigações contratuais específicas de melhoria de segurança e ampliação de capacidade. A regulação tarifária do setor é feita via *price cap* com estímulos artificiais de ganho de eficiência via fatores incidentes nas tarifas, como o Fator-X e o Fator Q, por exemplo.

Além disso, a ANAC também monitora a prestação do serviço adequado anualmente com auditorias de Nível de Serviço, aferindo se os parâmetros contratuais de conforto espacial e de tempo de atendimento dos passageiros estão sendo atendidos.

A primeira rodada foi realizada ainda em 2011 com a concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (SBSG). Único projeto *greenfield* do setor, o aeroporto foi construído previamente pela União e concedido posteriormente à iniciativa privada pelo período total de 28 anos. A segunda rodada foi realizada em 2012, com a concessão dos aeroportos de Guarulhos, Brasília e Viracopos. A terceira rodada, em 2014, transferiu a administração dos aeroportos de Confins e Galeão. A quarta rodada realizada no setor concedeu, em 2017, os aeroportos de Fortaleza, Salvador e Florianópolis e Porto Alegre. A quinta e última rodada aconteceu dia 15 de março de 2019, leiloando 12 aeroportos em 3 diferentes blocos: bloco Centro-Oeste (Cuiabá (MT), Sinop (MT), Rondonópolis (MT) e Alta Floresta (MT)); bloco Nordeste (Recife (PE), Maceió (AL), João Pessoa (PB), Aracaju (SE), Juazeiro do Norte (CE) e Campina Grande (PB)); bloco Sudeste: Vitória (ES) e Macaé (RJ).

A perda de receita oriunda dos aeroportos repassados à iniciativa privada agravou o déficit financeiro e capacidade gerencial da Infraero, que antes contava com praticamente o monopólio da operação aeroportuária no Brasil. A 5ª rodada ainda está em processo de transferência de gestão do setor público para o privado e adicionará mais 6,7% ao quantitativo de passageiros transportados em aeroportos concedidos no Brasil (ANAC, 2018b).

Esta estratégia regulatória adotada pelo governo traz ganhos em escala ao mercado, pois repassa à administração privada, reconhecidamente mais ágil na prestação do serviço (Frischtak, 2013), os aeroportos de maior movimentação, estendendo a uma parcela maior de usuários os benefícios pretendidos com as concessões.

## **2.2 Evolução regulatória recente do setor: da operação direta à supervisão**

O transporte aéreo no Brasil é tratado como um direito social essencial à economia e à sociedade, pois desenvolve, gera crescimento, integra, cria acessibilidade e sustentabilidade à nação. A Constituição Brasileira confere tal natureza ao transporte aéreo no seu artigo 6º, e também em seu artigo 21 faculta à União a exploração direta, ou mediante autorização, concessão ou permissão da infraestrutura aeroportuária.

Esta configuração jurídica, somada aos princípios norteadores do Programa Nacional de Desestatização implementado pelo Governo Federal a partir da década de 90, trouxe uma nova realidade de afastamento do Estado da prestação direta de serviços essenciais, mas mantendo a necessidade do controle da sua prestação adequada para garantir isonomia de tratamento e o equilíbrio na tríade Estado, consumidor, explorador (Aragão, 2009).

Da mesma forma, Filho (2007) diz que o afastamento do Estado ou de suas pessoas descentralizadas do âmbito da prestação de alguns serviços transferidos para o setor privado provocou a criação de mecanismos estatais de controle dos novos prestadores de serviços.



Segundo o autor, com o desenvolvimento do sistema de desestatização a partir dos anos 90, tais órgãos foram sendo criados e denominados de “agências reguladoras” sob a forma de autarquias de regime especial, possuindo uma atribuição fundamental: a regulação estatal da economia. Esta por sua vez, constitui-se como sendo o conjunto de medidas pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem interesses sociais (Aragão, 2009).

De vital importância na formação do bem-estar econômico e social, a política regulatória é o meio utilizado pelo Estado para a execução de suas responsabilidades e objetiva assegurar que o funcionamento dos mercados esteja de acordo com o interesse público (OCDE, 2012).

Às agências reguladoras recai a responsabilidade pela implementação de forma majoritária da política regulatória. Sua atuação, além de obedecer aos princípios públicos da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, deve ser pautada pela finalidade e eficiência, elementos que em última análise, representam a busca do bem-estar social pela atuação mais adequada possível dos agentes econômicos. Devem estar orientadas a produzir uma regulação de qualidade objetivando satisfazer as necessidades sociais e econômicas do Estado, garantindo que os benefícios produzidos pela atividade regulatória justifiquem os custos resultantes e que o resultado final seja positivo (Lima, 2010).

Kirkpatrick & Parker (2007) colocam que uma boa regulação deve ser tanto efetiva, no sentido de alcançar seus objetivos propostos, como eficiente, pelo alcance desses objetivos ao menor custo total possível, incluindo os custos governamentais e os custos impostos à economia. Quanto a isso é necessária a criação de indicadores de desempenho para avaliação, tanto da atuação dos prestadores dos serviços, no caso concreto dos concessionários aeroportuários no Brasil, quanto da própria atuação do Estado no que diz respeito à eficiência.

Não obstante a relativa imaturidade regulatória no Brasil, onde os arranjos institucionais dos setores concessionados foram se moldando concomitantemente ao processo de repasse dos ativos à iniciativa privada, há no mercado atualmente alguns indicadores de desempenho estabelecidos, que embora ainda em maturação, são capazes de demonstrar minimamente o desempenho da prestação destes serviços, e serão apresentados mais à frente.

### **2.3 Por que investir em infraestrutura aeroportuária?**

O Brasil investe pouco em infraestrutura (Castelar e Frishtak, 2014). Desde o início do século, o governo federal vem incrementado os seus gastos com despesas primárias, enquanto os gastos com investimento permanecem estagnados em valores proporcionais do PIB no patamar de 2001-2002 (Almeida, 2014). Já as despesas públicas em infraestrutura têm decaído ao longo do tempo (Silva e Triches, 2014).

Reduzir ou manter estagnado o nível de investimentos de uma economia afeta negativamente tanto a produção quanto o bem-estar social de um país, em especial se a queda de recursos aplicados se concentrar no setor de infraestrutura. Desde a publicação do trabalho seminal de Aschauer (1989), muito se tem debatido sobre os efeitos dos investimentos em infraestrutura no crescimento econômico. Kessides, (1993) argumenta que o setor contribui para o crescimento econômico de forma agregada, ao influenciar na produtividade marginal do capital privado, e também do ponto de vista microeconômico, ao reduzir custos de



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

produção (especialmente para firmas menores), impactar estruturalmente na oferta e demanda pela diversificação da economia e na produtividade de fatores como capital e trabalho.

Calderón e Servén (2014), ao investigarem os efeitos exógenos da quantidade e qualidade da infraestrutura para mais de 100 países entre os anos de 1960 e 2000, mostram que o crescimento de uma economia é afetado positivamente pelo seu estoque, enquanto o nível de desigualdade declina quanto maior for quantidade e qualidade da infraestrutura disponível. Logo, investimentos na área seriam uma ferramenta eficaz de combate à pobreza.

No entanto, os investimentos e empreendimentos no setor apresentam particularidades derivadas de características que as diferenciam de outras atividades. Frischtak (2013) explica que estes serviços são geralmente oferecidos por meio de sistemas de redes dedicadas a um grande número de usuários. Devido ao volume de investimentos e características dos empreendimentos, é comum o surgimento de monopólios naturais. Em função dessa e de outras características da área de infraestrutura, é de se esperar que o poder público tenha um papel importante na sua provisão e administração (Fay & Estache, 2007).

No entanto, ao longo das décadas de 80 e 90, a redução de recursos públicos para setores como o de infraestrutura mobilizou esforços, tanto por parte da academia quanto de formuladores de políticas públicas, para ganhos de eficiência e competitividade (Button *et al.*, 1989) e abriu cada vez mais espaço para o protagonismo do setor privado. O setor aeroportuário do Reino Unido teve um papel pioneiro nesse período de mudanças, quando a *British Airports Authority* (BAA) abriu seu capital a investidores como estratégia de aumento de volume de recursos para investimentos, durante o governo de Margaret Thatcher (Gaffner *et al.*, 2017). Desde então, multiplicaram-se as experiências de participação privada no setor.

A oferta de infraestrutura pela iniciativa privada segue a lógica do capital, isto é, só é viável em ocasiões onde o retorno do investimento é atraente. De modo geral, há setores que, pelas condições econômico-financeiras dos projetos, são mais propícios a receber o capital privado. A oferta de serviços aeroportuários estaria em um espectro regulatório passível de provisão e administração privada (IPEA, 2010).

### 3 METODOLOGIA UTILIZADA

Com o intuito de estudar os efeitos das concessões no setor, serão analisados dados de movimentação de passageiros, de fluxos de investimentos no setor, estoque de infraestrutura dos terminais e qualidade na prestação dos serviços nos aeroportos objeto do estudo e de controle. Busca-se tentar esclarecer se há de fato algum tipo de relacionamento significativo entre estes elementos e a melhoria dos indicadores existentes para monitoramento do mercado. Os dados foram retirados sempre que possível de fontes oficiais, como ANAC e Infraero. Os dados de investimentos e de estoque de infraestrutura das concessionárias foram adquiridos via consulta direta, ou via análise de relatórios disponibilizados.

Os dados de qualidade dos serviços são facilmente obtidos no site da ANAC e da SNAC/MTPA. Referem-se à percepção de qualidade do serviço sob o ponto de vista da expectativa do usuário, que para Fodness & Murray (2007), é multidimensional, variando em função de três pontos básicos: interação, função e diversão.

Os aeroportos objeto do estudo são os aeroportos das rodadas 2 e 3 de concessões federais, ocorridas em 2012 e 2014. São eles os aeroportos de Guarulhos, Brasília, Campinas, Rio de Janeiro Galeão e Belo Horizonte Confins. O Aeroporto de São Gonçalo do Amarante,





da primeira rodada, não entrou no grupo de aeroportos estudados por dois motivos: (1) não compunha o grupo de aeroportos monitorados pela SNAC/MTPA para fins de qualidade de serviço e (2) seu estoque de infraestrutura não se alterou ao longo dos anos devido ao fato de ser um projeto *greenfield* com investimentos prévios de origem pública.

Já o grupo de controle é composto pelos aeroportos da rodada 4 de concessão, mas que até o final de 2017 não sofreram os efeitos do capital privado na sua gestão. Foram escolhidos por representarem parcela do mercado de aviação semelhante à representada pelos aeroportos concedidos. São eles os aeroportos de Porto Alegre, Fortaleza, Salvador e Florianópolis. Outros aeroportos inseridos no grupo de controle são administrados pela Infraero e ainda não foram concedidos à iniciativa privada (com exceção do aeroporto de Cuiabá, leiloado no último dia 15 de março de 2019): Curitiba, Manaus, Cuiabá, Congonhas (São Paulo) e Santos Dumont (Rio de Janeiro), por serem aeroportos de escala similar (considerados grandes ou medianos) e por terem uma base de dados disponível.

Ambos os grupos (grupo de estudo e grupo de controle) foram selecionados tendo como principal condição de contorno a baixa disponibilidade e as dificuldades de aquisição dos dados, problema crônico para a pesquisa no setor aéreo no país (Cunha, 2016). Em conjunto, esses aeroportos analisados representam 78,5% da movimentação de passageiros total do Brasil, com um total de 161,7 milhões em 2017.

### **3.1 Qualidade dos dados da pesquisa**

Em mercados intensivos em informação, como o do transporte aéreo, garantir a qualidade dos dados de sua operação é essencial para uma tomada de decisão mais precisa (Redman, 2008). Desta forma, a redução de incertezas e dos riscos associados à existência de dados de baixa qualidade demanda um trabalho criterioso de análise e limpeza dos dados considerados inaptos para representar de maneira aceitável a operação real (Roebuck, 2011).

O setor de transportes brasileiro, de maneira geral, enfrenta o chamado “desafio empírico de coleta de dados”, que dificulta a ação eficiente no setor, seja governamental ou privada (Frischtak, 2010). Neste contexto, o mercado da aviação civil brasileiro sofre grandes perdas de eficiência devido à falta de dados consistentes para a realização de uma pesquisa operacional de alta qualidade que subsidie decisões organizacionais do setor (Cunha, 2016).

Para o desenvolvimento deste trabalho a principal condição de contorno existente foi a falta de dados disponíveis para a realização das análises necessárias, seja por serem sensíveis aos operadores, seja por não haver de fato uma sistemática implementada para a sua coleta recorrente de maneira estruturada. Por este motivo foi consumido um grande volume de tempo na aquisição destes dados junto às empresas envolvidas. Outra dificuldade foi a necessidade de mineração e saneamento de alguns dados existentes em formato ou classificação não condizentes com as estabelecidas no projeto e a pouca dispersão temporal das séries históricas, uma vez que o setor de aeroportos concessionados iniciou seu estruturamento há poucos anos. Ainda assim, atribui-se boa qualidade aos dados utilizados, de maneira que é possível afirmar que os mesmos representam, com satisfatório grau de confiança, a realidade do mercado. Não obstante as dificuldades encontradas, o desenvolvimento de estudos desta natureza estimula o conhecimento de suas características, gerando decisões mais conscientes e estimula o desenvolvimento de ferramentas de captação de informação, gerando retornos positivos ao setor.

## **4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**





#### **4.1 Movimentação operacional**

A movimentação operacional no grupo de aeroportos concedidos e no grupo de controle cresceu substancialmente de 2012 a 2017. O Grupo de estudo (aeroportos concedidos nas rodadas 2 e 3) teve uma evolução de 15,02%, enquanto que o grupo de controle evoluiu 7,82%. Este é um fato importante, dado que os aeroportos que compõem o grupo de controle movimentam menos passageiros, tornando mais fácil uma evolução relativa a uma base menor. Ainda assim, o grupo de estudo apresentou um desempenho mais expressivo, e a relação entre o movimento operacional do grupo de estudo em relação ao grupo de controle evoluiu de 1,16 em 2011 (quando ainda não eram concedidos) para 1,24 em 2017, indicando que o grupo de aeroportos concedidos teve melhores condições de desenvolvimento ao longo do período estudado.

#### **4.2 CAPEX**

Os investimentos realizados pelo grupo de aeroportos concedidos objeto deste estudo (rodadas 2 e 3) totalizaram, de 2012 a 2017, R\$ 12,2 bilhões, enquanto que os aeroportos do grupo de controle investiram um total de R\$ 1,9 bilhões (valores atualizados de 2017). O primeiro grupo investiu por ano, em média, R\$ 493,2 milhões por aeroporto. Já o grupo de controle investiu a média anual de R\$ 46,7 milhões por aeroporto, ou seja, os aeroportos concedidos investiram em média 10,6 vezes mais do que os aeroportos ainda sob gestão pública.

Ponderando estes valores pela movimentação de passageiros dos aeroportos, o grupo dos concedidos investiu, em média, R\$ 25,3 por passageiro transportado, enquanto que os aeroportos de gestão pública investiram R\$ 5,9, ou seja, os aeroportos concedidos investiram em média 4,5 vezes mais por passageiros do que os não concedidos (Figura 1).

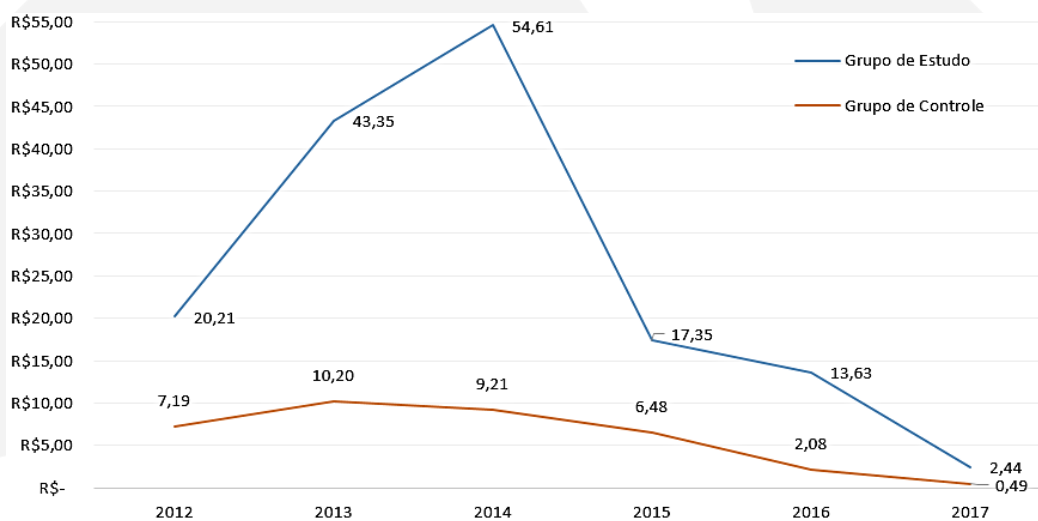
Yosimoto *et al* (2016) realizaram levantamento semelhante, porém utilizando os dados de CAPEX total da rede da Infraero para o período de 2003 a 2016. Os autores concluem que os investimentos da rede Infraero para o período analisado, embora tivessem crescido em 2011 e 2012, não foram capazes de acompanhar a demanda.

Apesar de o estudo realizado em 2016 ter utilizado os dados de CAPEX bruto e o presente trabalho ter usado o CAPEX específico para atendimento direto a passageiros, é possível notar grande semelhança de ordem de grandeza entre os valores encontrados pelos autores em 2016 (estimado em R\$ 8,9 reais/passageiro) e os calculados nesta pesquisa para os aeroportos do grupo de controle.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues



**Figura 1: CAPEX para atendimento direto a passageiros  
Média por grupo de aeroportos e por passageiro 2012 - 2017 (R\$)**

**Fonte:** Concessionárias, Infraero, ANAC, SNAC/MTPA (2018) – Elaboração própria

### 4.3 Estoque de Capital Fixo - K (área dos terminais)

O Grupo de aeroportos concedidos movimentou, em 2011, antes das concessões, um total de 131 passageiros por m<sup>2</sup> de terminal de passageiros (TPS), enquanto que os aeroportos do grupo de controle movimentaram 169 passageiros por m<sup>2</sup>. Estes números mostram de maneira abrangente que os aeroportos que foram inicialmente concedidos apresentavam uma “folga” de estoque de capital fixo por passageiro movimentado de 29% em relação ao grupo de controle.

Interessante ressaltar que a decisão pela concessão de um terminal desse porte passa por aspectos relacionados à política, à necessidade regional e de rede, à viabilidade econômica, técnica e também às demandas de hora pico, e não somente à demanda anual agregada. Contudo, o que chama a atenção é que aeroportos de menor porte apresentam horas pico ainda mais preponderantes em relação à demanda agregada anual quando comparados a aeroportos de maior porte (Ashford *et al* 2011; Neufville *et al*, 2013), sendo um indicativo de que o fator preponderante na decisão pela concessão dos aeroportos maiores nas primeiras rodadas foi a sua maior viabilidade econômica, e não a maior necessidade técnica.

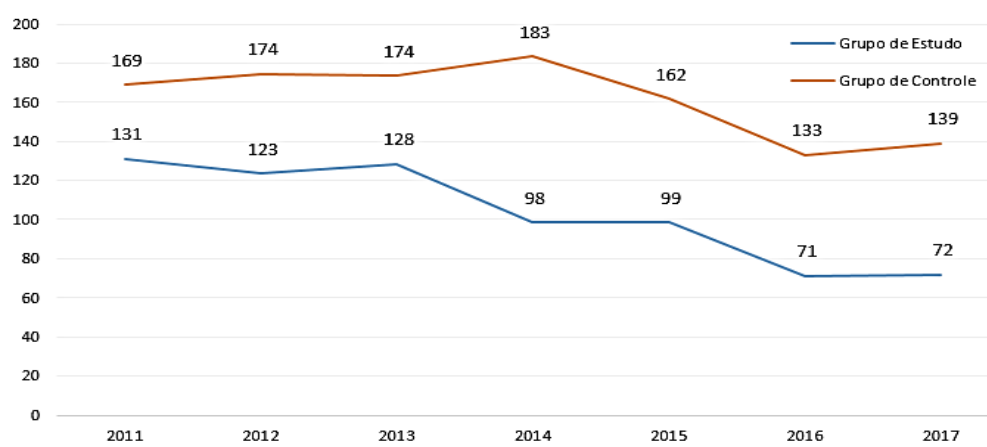
Já em 2017, o grupo de aeroportos concedidos nas rodadas 2 e 3, como resultado dos investimentos intensivos em capital fixo realizados ao longo do período estudado, conseguiram mais do que dobrar a área total de seus terminais, saindo de 594 mil m<sup>2</sup> em 2011 para 1.245 mil m<sup>2</sup> (crescimento de 109%). Como resultado, a quantidade de passageiros por m<sup>2</sup> caiu de 131 para 72, uma redução de 45% da saturação agregada anual.

Já os aeroportos do grupo de controle, embora tenham tido também um incremento de 31% em sua área total, saindo de 396 mil m<sup>2</sup> em 2011 para 518 mil m<sup>2</sup> em 2017, os passageiros transportados por m<sup>2</sup> reduziram de 169 para 139, ou seja, uma queda de 18% da saturação agregada anual (Figura 2).



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues



**Figura 2: Passageiros anuais/m<sup>2</sup> de TPS 2011-2017**

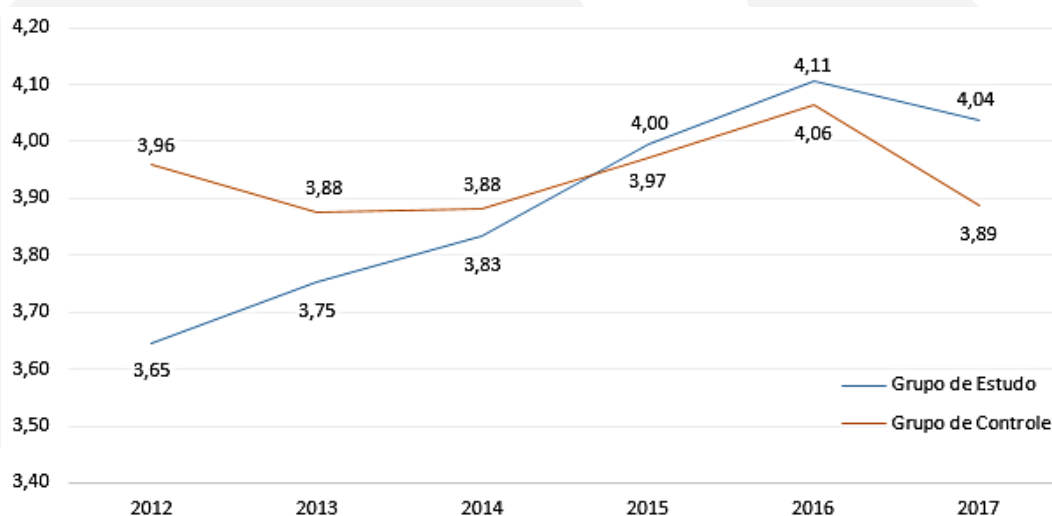
**Fonte:** Concessionárias, Infraero, ANAC, SNAC/MTPA (2018) – Elaboração própria

Embora o grupo de estudo seja composto por aeroportos maiores, onde os crescimentos de demanda geralmente são menos expressivos em relação a aeroportos de menor porte, os intensivos investimentos em melhoria das condições de saturação destes aeroportos possivelmente permitiram que a demanda reprimida identificada nestas localidades no período anterior às concessões pudesse ser concretizada, resultando no incremento maior do volume de passageiros transportados no grupo de aeroportos concedidos.

#### **4.4 Qualidade dos serviços**

Ao longo do período concedido, a percepção dos passageiros em relação à qualidade dos serviços prestados pelos aeroportos variou consideravelmente no grupo de estudo (Figura 3). Os dados demonstraram uma melhoria de 10,7% nas avaliações de qualidade do grupo concedido, saindo de uma nota média de 3,65 para 4,04 em 5 pontos possíveis. Já os aeroportos do grupo de controle tiveram uma queda na sua avaliação de qualidade ao longo do período. A avaliação deste grupo regrediu 1,8%, saindo de 3,96 para 3,89 pontos, em média.

Outra maneira de investigar qualitativamente estes dados é ponderar a evolução das avaliações de qualidade pela evolução da demanda em ambos os grupos, ou seja, demonstrar a evolução de qualidade da prestação dos serviços considerando o crescimento da demanda, partindo da premissa que aeroportos de maior porte necessitam de investimentos mais intensivos para que as melhorias sejam perceptíveis pelos passageiros. Nesta perspectiva, os resultados mantiveram-se, com uma evolução ponderada de 8% nos aeroportos concedidos e uma retração de 2,1% no grupo dos aeroportos de controle.



**Figura 3: Avaliações de Qualidade SNAC/MTPA específicas para serviços de infraestrutura aeroportuária 2011 - 2017**

Fonte: SNAC/MTPA (2018) – Elaboração própria

Valores de 2012 estimados a partir da 1ª avaliação trimestral de 2013

Uma terceira forma de se analisar este número é a relativização dos números em função da evolução que é possível alcançar, a partir da avaliação de qualidade inicial do período. O grupo de aeroportos concedidos obteve 3,65 pontos em sua primeira avaliação de qualidade. Em 2017 sua avaliação foi de 4,04, ou seja, uma melhoria de 0,39 pontos entre 1,35 possíveis para se alcançar a nota máxima de 5 pontos. Alcançou, portanto, 29% da melhoria possível para este grupo. Já o grupo de aeroportos não concedidos tinha avaliação inicial de 3,96, maior do que a do grupo de estudo, finalizando 2017 com 3,89. Uma involução de 0,07 pontos (-7%) dentre 1,04 possíveis para o alcance da nota máxima.

## 5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Como o sistema de transporte possui composição e comportamento de rede com operação *hub and spoke*, os usuários de maneira geral conhecem os aeroportos de ambos os grupos. Desta forma, as suas percepções são comparativas entre aeroportos, o que poderia explicar a queda das avaliações de qualidade do grupo de controle, apesar das evoluções que obtiveram em capital fixo, oriundo dos investimentos em CAPEX no período.

A forma encontrada para estatisticamente testar esta hipótese foi correlacionar linearmente as evoluções obtidas de passageiros movimentados por m<sup>2</sup> de terminal e as medições de qualidade percebida pelos mesmos (-91,5%), ou seja, quanto maiores foram os níveis de conforto fornecidos aos passageiros (menor quantidade de passageiros por m<sup>2</sup>), maiores foram as avaliações de qualidade.

Já no grupo de controle esta relação foi de apenas -54,7%, informando que, de fato a pequena melhoria em termos de conforto espacial neste grupo não foi suficiente para garantir a melhoria das avaliações de qualidade, pois estas, conforme dito, são comparativas em relação a um grupo de aeroportos em melhores condições.



Estes dados são indícios fortes de que de fato as concessões de aeroportos no Brasil podem ter interferido diretamente na qualidade dos serviços prestados, que em última análise, compõem um dos objetivos finais do processo de concessão na busca pelo serviço adequado.

## **6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA PESQUISAS FUTURAS**

Este trabalho propôs uma abordagem analítica de dados gerados pelos operadores aeroportuários e entes públicos no Brasil com o objetivo de averiguar se as concessões aeroportuárias federais iniciadas a partir de 2011 no Brasil vêm obtendo sucesso no que diz respeito à prestação de um serviço adequado e de maior qualidade aos usuários.

Para isso, foram analisados dados de demanda, fluxos de investimentos específicos em infraestrutura para atendimento aos passageiros (CAPEX específico), o capital fixo realizado em termos de metragem disponibilizada por passageiros movimentado e os atributos de qualidade percebida pelos passageiros especificamente para os serviços de infraestrutura aeroportuária

Uma vez que a organização administrativa e institucional do setor ainda passa por um período de consolidação, foi necessário um grande tempo e esforço metodológico de mineração e estruturação de dados, pois estes encontravam-se espalhados em relatórios de gestão internos dos operadores aeroportuários, em sites da internet, em poder dos entes públicos do setor, ou simplesmente não eram gerados sistematicamente.

O fato de agora encontrarem-se estruturados de maneira que uma análise de interpretação qualitativa minimamente adequada possa ser feita pode ser considerado *per se* uma contribuição valiosa deste trabalho ao setor.

Os dados mostraram que o grupo de aeroportos concedidos investiram 4,5 vezes mais por passageiro transportado e 10,6 vezes mais CAPEX em valores brutos do que o grupo dos não concedidos, confirmando as hipóteses no sentido de que os investimentos feitos por entes privados são realizados em maior volume em um ambiente de concessões de infraestrutura.

Foi verificado também, em análise comparativa, que os dados de investimentos do grupo de aeroportos de controle assemelham-se aos obtidos por Yosimoto *et al* (2016), reforçando a validade dos dados utilizados e as conclusões quanto à insuficiência dos investimentos destes aeroportos no atendimento da demanda durante o período pesquisado.

O fato de o grupo de aeroportos concedidos ter crescido mais em movimentação de passageiros do que o grupo de controle é um indicativo de que as concessões aeroportuárias no Brasil resultaram em um benefício direto ao mercado, pois provavelmente o maior fluxo de investimentos e sua consolidação em termos de capital fixo K (m<sup>2</sup>/passageiro), foram responsáveis pelo *desafogamento* da demanda reprimida para aquelas localidades.

Foi possível constatar que os aeroportos concedidos aumentaram em 109% seu capital fixo (área dos terminais), reduzindo a saturação agregada anual em 45%. Já os aeroportos do grupo de controle conseguiram evoluir apenas 31% em área de seus terminais, gerando uma redução de saturação de apenas 18%. Estas evidências demonstram que, apesar de o grupo de aeroportos concedidos já serem maiores em área antes de serem concedidos, e, portanto, o esforço para crescer seria maior, ainda assim foram capazes de crescer mais do que os aeroportos sob gestão pública, suplantando inclusive o crescimento da demanda que se apresentou de maneira mais intensiva nestas localidades.





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Outro aspecto analisado, ainda no âmbito da busca pelo serviço adequado, foi o da qualidade dos serviços de infraestrutura prestados pelos aeroportos. A análise isolada da percepção de qualidade dos atributos de infraestrutura em ambos os grupos demonstrou uma clara evolução no grupo dos aeroportos concedidos, enquanto que nos aeroportos do grupo de controle as avaliações pioraram.

Os dados foram analisados sob três perspectivas diferentes, sendo que o crescimento da percepção de qualidade foi mais expressivo nos aeroportos concedidos em todas elas. Foi verificado que as percepções dos passageiros são comparativas entre aeroportos, o que poderia explicar a queda das avaliações de qualidade do grupo de controle, apesar das evoluções que obtiveram em capital fixo, ainda que em menor grau do que dos aeroportos concedidos.

Esta hipótese foi testada estatisticamente, correlacionando-se linearmente as evoluções obtidas de passageiros movimentados por m<sup>2</sup> de terminal e as medições de qualidade percebida pelos mesmos. Verificou-se, então, que quanto maiores foram os níveis de conforto fornecidos aos passageiros (menor quantidade de passageiros por m<sup>2</sup>), maiores foram as avaliações de qualidade, com uma forte correlação no grupo de aeroportos concedidos (-91,5%). Já no grupo de controle esta relação foi de apenas -54,7%, informando que, de fato a pequena melhoria em termos de conforto espacial neste grupo não foi suficiente para garantir a melhoria das avaliações de qualidade, pois estas, conforme dito, são comparativas em relação a um grupo de aeroportos em melhores condições (concedidos).

Esta constatação, claramente relacionada à maior disponibilização de capital fixo por passageiro, comprovou também a expectativa de que a qualidade da prestação de serviços de infraestrutura concedida evolui em maior grau do que os serviços prestados por infraestrutura sob gestão pública.

Finalmente, os dados demonstraram que o conjunto das ferramentas regulatórias contratuais, como por exemplo, a exigência de investimentos obrigatórios prescritivos, Fator-X, exigências de níveis de serviço mínimos e punições tarifárias por queda na qualidade percebida pelos passageiros, aplicáveis somente aos aeroportos concedidos, estão se mostrando adequadas à persecução de um dos objetivos finais das concessões de serviços desta natureza à iniciativa privada, que é a prestação de um serviço adequado aos usuários.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). **Lista de aeródromos públicos no Brasil.**

Em: <<http://www.anac.gov.br/Anac/assuntos/setor-regulado/aerodromos>>. Acesso 25 Jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Consulta do Ranking de Aeroportos.** Em:

<<https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/consulta-interativa/demanda-e-oferta-origem-destino>>. Acesso 04 Abr. 2019



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

- ALVES, V. C. Ilusão desfeita: a "aliança especial" Brasil-Estados Unidos e o poder naval brasileiro durante e após a Segunda Guerra Mundial. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 48, n. 1, jan./mar. 2005.
- ALMEIDA, M. **O que limita o investimento público no Brasil?** (Capítulo 4) In: Pinheiro e Frischtak. Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes. Ed. FGV, 2014.
- ARAGÃO, A. S. **Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico**. 2<sup>a</sup> Edição - Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- ASCHAUER, D. Is Public Expenditure Productive?. *Journal of Monetary Economics*, March, 1989.
- ASHFORD, N. J.; MUMAYIZ, S. A. **Airport Engineering Planning, Design, and Development of 21ST-Century Airports**. 4<sup>o</sup> Edição. Wiley, 2011.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 483, de 08 de junho de 1938. Institui o Código Brasileiro do Ar. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 27/06/1938, Seção 1, p. 12767.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 32, de 18 de novembro de 1966. Institui o Código Brasileiro do Ar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18/11/1966, Seção 1, p. 13339.
- BRASIL. Decreto nº 16.983, de 22 de julho de 1925. Aprova o regulamento para os Serviços Civis de Navegação Aérea. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 28/08/1925, Seção 1, p. 16934.
- BRASIL. Decreto nº 17.832, de 10 de junho de 1927. Concede permissão para a Sociedade Anonyma "Empreza de viação Aerea Rio Grandense", estabelecer trafego aereo em pontos do territorio nacional. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 28/06/1927, Seção 1, p. 14320.
- BRASIL. Decreto nº 19.902, de 22 de abril de 1931. Dispõe sobre a criação e organização do Departamento de Aeronáutica Civil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 22/05/1931, Seção 1, p. 8362.
- BRASIL. Decreto nº 20.904, de 06 de janeiro de 1932. Regula a execução dos serviços aeronáuticos civís. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 29/01/1932, Seção 1, p. 1765.
- BUTTON, K. J., SWANN, D. **The age of regulatory Reform**, Oxford: Oxford University Press, 1989.
- BUTTON, K. J. **Transport Economics**, 3rd, Aldershot, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2010.
- CAMBESES, M. J. A Saga do Correio Aéreo Nacional, **Revista do Clube Militar**, INCAER, LXXXI (430), p. 20–24, 2008.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY – CIA. **The World Factbook**. Em:  
<<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2053rank.html>>.  
Acesso 25 Jun. 2018
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Privatização da infraestrutura: o que falta fazer?** Disponível em:  
<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2018/7/propostas-da-industria-para-eleicoes-2018/#privatizacao-da-infraestrutura-o-que-falta-fazer%20> . Acesso em: 10 Jul. 2018
- CUNHA, A. M. Aliança Brasil – Estados Unidos na década de 1940: a Segunda Guerra Mundial e o desenvolvimento econômico brasileiro, **Boletim Historiar**. Sergipe, n. 15, mai./jun., p. 72-74. 2016.
- CUNHA, D. A. **Qualidade regulatória: análise de impacto com gerenciamento de risco para a exigência de serviços de combate a incêndio e salvamento em aeroportos civis brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Transportes). Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- ESTACHE, A., FAY, M. **Regional Growth in Argentina and Brazil: Determinants and Policy Options**. Washington, DC: The World Bank, Mimeo, 1995.
- FEDERAL AVIATION ADMINISTRATION – FAA. **Impact of New Large Aircraft on Airport Design**. Final Report, Março, 1998.
- FILHO, J.S.C. Agências reguladoras e poder normativo. **Revista eletrônica de direito administrativo e econômico**. Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. Salvador. nº 9, fev/mar/abr, 2007.
- FRISCHTAK, C. **Infraestrutura e Desenvolvimento no Brasil** (Capítulo 11). In: Veloso *et all* (Orgs). **Desenvolvimento Econômico – Uma Perspectiva Brasileira**. Editora Campus, 2013.
- FRISCHTAK, C. DAVIES, K. **O Investimento Privado em Infraestrutura e o seu Financiamento** (Capítulo 2) In: Pinheiro e Frischtak. **Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes**. Ed. FGV, 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA – IPEA. **Infraestrutura Econômica no Brasil: Diagnósticos e perspectivas para 2025**. Brasília, 1.6, v. 1, 2010.
- KESSIDES, C. **The contributions of infrastructure to economic development**. World Bank Discussion Paper 213, 1993.
- KIRKPATRICK, C. & PARKER, D. **Regulatory Impact Assessment - Towards Better Regulation?** 1ª Edição - Cheltenham: Edward Elgar, UK. 285p, 2007.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

- MALAGUTTI, Antônio Osller. *Evolução da Aviação Civil no Brasil*. **Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**, Brasília, 2001.
- NEUFVILLE, R.; ODONI, A. **Airport Systems: Planning, Design, and Management**. McGraw-Hill, 2003.
- OLIVEIRA, S. R. **Rota de colisão: a história, a crise e o fim da VARIG**. Rio de Janeiro: *e-papers*, 2011.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO - OCDE. **Recomendação do Conselho sobre política regulatória e governança**. Paris. 35p, 2012.
- REDMAN, Thomas C. **Data Driven: Profiting from Your Most Important Business Asset**. 1. ed. Cambridge: Harvard Business Press, 2008.
- ROEBUCK, Kevin. **Data Quality: High impact strategies - What You Need To Know: Definitions, Adoptions, Impact, Benefits, Maturity**. 1. ed. Tebbo, 2011.
- SERVEN, L., CALDERON, C. **The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution**. World Bank Policy Research Working Paper # 3400, 2004.
- TRICHES, D; SILVA, S. S. Uma Nota Sobre Efeitos de Gastos Públicos Federais Sobre o Crescimento da Economia Brasileira. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 68, n. 4, p. 547-559, out. 2014. ISSN 1806-9134.
- YOSIMOTO, Vinicius, *et al.* A lógica atual do setor aeroportuário brasileiro. **Revista do BNDES**. Brasília, v. 45, junho, p. 243-292, 2016.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## Quando as saias rodam

**Abadia Maria Oliveira**  
*Instituto Federal de Goiás*  
**Marta Rosa**  
*Casa do Pano*  
**Eduardo Brito da Cunha**  
*Instituto Federal de Goiás*

### Resumo

O case trata da ação extensionista teórico-prática desenvolvida por dezoito dias no município de Iaciara Goiás, nas Comunidades Quilombolas de Extrema e Levantado, em janeiro de 2018, como parte do projeto de conclusão de curso da Especialização de Processos e Produtos Criativos da Faculdade de Artes Visuais da Universidade Federal de Goiás.

**Palavras chave:** desenvolvimento sustentável, tradição, criatividade, reaproveitamento de resíduo têxtil, resgate cultural.





## **1 ESCOPO**

Ensinar a produzir saias de roda utilizando resíduo têxtil (retalhos) para mulheres de duas comunidades quilombolas na região noroeste do Estado de Goiás, no intuito do resgate das danças e festividades das referidas comunidades.

## **2 DESCRIÇÃO DA EXPERIÊNCIA (CASO)**

### *Iniciando e o novo*

Sair de casa às quatro da manhã, num dia de chuva torrencial, com mais de trezentos quilos de retalhos, rumo ao cotidiano desconhecido de duas comunidades quilombolas, numa região bastante distante no interior de Goiás, quase na divisa com a Bahia. E isto? É tudo o que sua mãe diria: minha filha não faça esse tipo de coisa, porém lá fomos nós, com muitos retalhos e expectativas e, mais outros tantos materiais, nas inúmeras bagagens espalhadas pelo micro ônibus, numa ânsia de recorrer os outros quatro integrantes do grupo, que se encontravam espalhados pelos caminhos a serem percorridos, nos quase setecentos quilômetros que separam a Cidade de Goiás da área rural do município de Iaciara.

Numa trajetória que deveria ser mais ou menos longa, mas não tão longa ao ponto de durar as quinze horas que pegamos de estrada. Seguimos serra adentro, pretendendo realizar a parte prática da Saia de Roda, um projeto de construção de vestimenta com resíduo têxtil (um nome chique se dá aos retalhos) da Pós em Processos e Produtos Criativos, mas que resultou em muitas aventuras com saberes, sabores, crenças e até mesmo alma penada e vaga-lumes luminescendo na parede do quarto na madrugada e, também muita lama nos pés e nos tombos que tomamos, banho de mangueira no quintal, caminhadas descalças, muitas e variadas frutas.

A façanha de encontrar apoio nessas duas comunidades quilombolas, só se tornou possível através das trocentas negociações, feitas com os líderes das duas comunidades para que tivéssemos hospedagem e as primeiras alimentações ao chegarmos, pois já havíamos decidido em grupo que custearíamos as nossas despesas com alimentações durante todo o projeto.

Numa viagem de micro ônibus, cedido por um órgão de governo (SEMIRA), passamos por todas as estações climáticas em um único dia, em um transito caótico de uma Goiânia com chuva, recolhemos mais dois passageiros dessa nave aventureira, com muitas e pesadas malas e, depois ainda a família do motorista, uma mulher e dois filhos na saída sul de Goiânia. Para alegrar e divertir o dia, não poderia deixar de ter um almoço na tumultuada Feira da Torre em Brasília, com um monte de gente falando ao mesmo tempo, tentando convencer para que comecem no restaurante que eles trabalham, pareciam abelha arrodando pote de mel, nessa parada recolhemos mais uma integrante do grupo e, outros tantos quilômetros mais, a última pessoa a integrar o grupo. Um sexteto cansado, mas com muita vontade de fazer acontecer e na expectativa do universo que se descortinava à frente.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Chegar na comunidade e perceber os inúmeros pares de olhos curiosos a nos observar é de deleitar a alma de qualquer extensionista, diante do novo, do inesperado, dos tons e cores de peles variadas e, dos sotaques diferentes dos nossos, deliciosos de se ouvir, isto ainda sem levar em consideração os cheiros de flores que se sente nos quintais ao passarem pelas ruas.

## *Pra saia rodar muito...*

Tudo isto se torna impagável, quando no início da abertura do evento, duas líderes locais sugerem que fosse buscada Dona Catarina (82 anos) a mais idosa daquela comunidade, para que ela presenciasse a explicação do que seria feito no projeto e, pudesse participar da apresentação do grupo musical de Sussa que viria da outra comunidade. Por ter dificuldade de locomoção, era necessário um carro para que ela cruzasse a rua, e pedimos à primeira dama que cedesse o único carro que estava disponível no local, o da prefeitura, para poder busca-la, tendo em vista que ela possui dificuldade de locomoção e a rua não é asfaltada e, havia chovido bastante durante o dia.

Além da dificuldade de locomoção, muitos acreditam que ela esteja cega, mas isto é mais uma lenda urbana entre tantas outras que vivenciamos nos dias que ficamos por lá, na realidade, o que nos deparamos foi com uma mulher vívida, ainda muito resistente e com uma sensibilidade muito a florada, que concordou em ir na abertura sorrindo e, que ao tocar as saias expostas no evento de abertura do projeto, suspira e diz: no tempo que eu dançava Sussa, as minhas saias tinham esse tipo de tecido (chita) e, eram muito rodadas e floridas, eu fazia a saia rodar e rodava muito, e, ainda suspirando e rindo ao mesmo tempo murmurou: e olha que eu dançava Sussa com uma perna só e eu era bem bonita.

O que falar de beleza para uma senhora com mais de oitenta anos que possui os cabelos bem grisalhos arrumados em quadrículos em pequenas pitucas coloridas por toda cabeça e, que ficou vendo em seguida a apresentação sobre o projeto e depois a entrada do grupo de homens tocando tambor, pandeiros, caixa e flauta, apresentando a música de Sussa. Isto sim faz com que qualquer coração se renove e acredite que sonhar e sorrir ainda é possível e que as dificuldades podem ser resolvidas com colaboração, que foi o que fez a gestora do município nos ajudando a busca-la.

Dona Catarina foi levada de volta pra sua casa, que era só cruzar a rua, mas que foi preciso utilizar um carro para leva-la devido à bambeza das pernas que dificulta sua locomoção, mas que torna seu espírito leve e feliz, pois segundo ela, tinha sido uma noite muito e muito feliz por poder ver que as pessoas das duas comunidades estavam juntas e teriam saias novas para poderem voltar a dançar e, que se ela ainda desse conta, também dançaria, mas que se alegrava só de saber que as saias teriam muita, muita roda pra rodopiar na dança do Sussa.

Os homens que tocam Sussa tem todo um ritual, que nós meramente brancos, urbanoides não compreendemos, apenas observamos de longe os ritos que fazem, pois iniciam tocando somente alguns dos instrumentos e aos poucos vão se juntando outros e vão caminhando devagar como se absorvesse cada nota que é exalada dos instrumentos, sorvendo



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

cada gota do que se tocasse, chegando suavemente, aos poucos, perto de onde estão as pessoas e, justo nessa hora a saia rodou dentro das pessoas, que dançavam paradas olhando para as saias, e oferecemos as saias que estavam expostas para que elas vestissem e dançassem.

No início pareciam não acreditarem que poderiam vestir aquelas saias rodadas que estavam expostas, mas à medida que a primeira pessoa colocou uma saia no corpo, outras se somaram e vestiram todas as oito saias que estava estendidas para a abertura do evento.

O varal de saias ficou vazio, mas o coração e o pulmão de quem estava tocando e de quem se vestiu e foi dançar, estava muito cheio de sorrisos e rodopios, com ares de felicidade, de novidade, de possibilidade de iniciar algo novo, só deles, para eles, com eles, pois todas as saias construídas seriam das pessoas que as fizessem. Dona Catarina foi embora com o sorriso mais amplo que os braços que nos receberam, enormes e calorosos.

É contagiante o som para se dançar Sussa, uma mistura de sutil que vem da flauta e do triangulo com um forte e potente, que vem das batidas das caixas e do tambor, dá vontade de pegar na barra da saia e sair rodopiando e rodando sem parar, remexendo as bordas das saias, fazendo até mesmo uma guerra de barra de saia com as outras pessoas que também estão dançando. Um fato interessante é que no dia da abertura dois homens da comunidade dos tocadores vestiram as saias e dançaram junto com as mulheres, numa demonstração de unidade e companheirismo, sem preconceitos ou juízos de valores e no dia do encerramento também.

## *O amanhecer, o lugar, o luar e o céu de estrelas infinitas...*

Quantos eram os pios e cantos variados de pássaros que se tornaram os despertadores no início da manhã? E as infindáveis corujas de cores e portes diferentes que se aglomeravam nos pés de mamão a fazerem ruídos todas as noites, por infindáveis momentos, azar de quem quer dormir, elas são notivas e donas da noite. Pássaros? Sabe-se lá quantos, porém eram muitos, muitos mesmos, de cores, tamanhos e formas variadas, desde minúsculos beija-flores com penachos brancos, até enormes tucanos de bicos finos e brancos e outros de bicos enormes e amarelados, com penas escuras e outros com penas multi-coloridas e, pica-paus com pescoços carijós, vermelhos, amarelos, periquitos, mulatas, papagaios, sabiás, cotovias e, até mesmo uma saracura se postava em frente a janela a plenos pulmões para anunciar que o dia havia clareado.

Os pássaros vinham para os pés de manga e ficavam horas na labuta de ruídos e comilanças, disputavam a pancadas de asas as enormes goiabas maduras do quintal onde estávamos, e as do quintal da vizinha que se assomava acima do muro. Um morador assíduo e cotidiano, com várias aparições durante o dia: o calango marrom com verde (que mais parecia um jacaré em miniatura), curioso, ágil e rápido e, que ficava espreitando e procurando os pedaços de frutas que caíam no chão, gerando cenas cinematográficas, entre o parar, observar e correr em qualquer direção olhando para nós, reles humanos, bem menos ágeis que ele.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

O gato, arisco, mas que vigiava o que sobrava de comida na pia todo dia à noite e, que aprendeu que deixávamos comida num canto embaixo na pia pra ele, chegava sorrateiro, olhando pros lados, mas com a tranquilidade de que o banquete era so dele e que depois descobrimos que era uma gata e estava prenha. O cachorro preto que sempre vinha acompanhando uma das senhoras que cuidava do quintal. Entrava pela porta da sala, andava a casa toda e depois deitava debaixo da mesa da área, como se fosse um inspetor do lugar, uma figuraça que quando a dona ia embora ele olhava pra nós e como quem dizia, tiau, tô indo, essa era a cena cotidiana dele, se ela fosse la dez vezes, dez vezes ele fazia a mesma coisa. E isto sem contar os inúmeros cachorros soltos nas duas comunidades, que chegamos a contar quinze num fim de tarde, correndo atrás de uns bezerros que pastavam mansamente o capim em frente a casa onde estávamos, as vacas e os bezerros pastoreavam mansamente por todo e qualquer capim alcançável por suas enormes línguas e ficavam ali, espreitando tudo e todos que passavam, com seu jeito manso de ser.

Foi nesse clima de empatia, companheirismo e festa da natureza que o projeto foi explicado, os retalhos foram distribuídos, espalhando os dez sacos pelo chão para que as pessoas escolhessem o que achassem melhor para as suas saias, isto foi igual periquito em lavoura de arroz, so barulheira, farra e festa, pois os retalhos ao serem separados foram colocados em trouxinhas e escreveram os nomes em cada uma delas para não se misturarem. Inúmeras outras trouxinhas foram feitas depois para alcançarem a quantidade necessária para o feitiço da saia. Era impressionante a ansiedade e a expectativa que se percebia ao começarem a aprender os pontos de costura à mão que possibilitaria unir os retalhos, tendo em vista que os desacertos políticos na localidade acarretaram que não tivéssemos as maquinas de costura que haviam sido prometidas. Olhos ávidos, que se esbugalharam de felicidade quando a primeira saia ficou pronta e, a saia rodando ficou na altura da cintura, com todo o tecido colorido em pedaços, e os sorrisos brotando em que estava vestida e em quem via. Essa cena dos sorrisos e olhos esbugalhados se repetiu em todas as outras quase quarenta saias que foram feitas.

As duas comunidades estão distante seis quilômetros entre si e mais seis ate a sede do município, os deslocamentos são feitos em motos, à pé, em mulas ou cavalos. As estradas são de terra, com muitas nascentes d'água nas laterais se entrecruzando pelo meio, formando alguns pequenos represamentos. Nos fundos das duas comunidades existe um espaço que é de produção coletiva de lavoura e de criação de gado das pessoas da comunidade. Pelo caminho entre elas, observam-se lavouras em pequenas proporções, vários animais domésticos, inclusive ovelhas lanadas, cabras, bodes, galinhas, patos, gansos, mulas, cavalos e criação de gado pra corte.

Nos pastos as paineiras (barrigudas) são notadas à distancia, pois são muito altas e em grandes quantidades, o seu formato lembra o “baobá africano”, pois possui um tronco grosso, abalado, como se fosse uma barriga e seus galhos e folhas estão muito longe da raiz, numas copas altas, bem mais perto do céu e, se destacam das demais arvores.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Ao longe se observa uma serra bastante elevada, que separam alguns municípios com a divisa com a Bahia, no meio da qual vivem outras comunidades, quilombolas e kalungas, chegando muitas vezes a serem parentes entre si.

O céu bem límpido, tanto durante o dia quanto à noite é observável a qualquer distancia, e a noite as estrelas tem um brilho intenso, devido a pouca quantidade de lâmpadas nos postes das ruas das duas comunidades, e se tornavam cintilante com tantas estrelas no céu, neste contexto os grilos fazem festas contínuas, como orquestras invasivas e prolongadas ate a madrugada. Ruído? Nenhum de nada, mais parecido ao que se descreve em livros como sendo o paraíso. Nem tudo são flores e belezas, porém não é intenção desse artigo falar das mazelas e desacertos e, sim enumerar o quão prazeroso é desenvolver um projeto na prática, onde viabiliza que as pessoas tenham interação entre elas e que se ajudem, numa cooperação limpa, direta, tranquila, num sentimento de crescimento e aprendizado mutuo.

### *Saia da roda, coisas que rodopiam os olhos...*

Uma cena pitoresca: todos os dias no fim da tarde, dois homens a cavalo, sempre com chapéus alinhados e, com os petrechos de lida de campo, com três cachorros grandes acompanhando, passavam, com seus cavalos enormes, muito bem paramentados, a passo de trote lento, cruzando pela rua principal da comunidade, uma cena não para ser fotografada, mas guardada na alma como uma imagem que remonta aos tempos dos tropeiros e das boiadas.

Uma cadela pequena, pertencente a um vereador que mora na comunidade, uma mistura de tiuaa com qualquer outra coisa pequena, seguia ele para todos os lados, e rosnava pra qualquer pessoa que se aproximasse, como se fosse da liga da justiça e, ficava deitada o tempo todo debaixo da cadeira dele, mas se ele se levantasse, ela já estava à postos, pulando e rodopiando ao redor dele numa demonstração de afeto e cuidado.

A família de sapos, dois enormes e três em tamanhos diferentes, com olhos bem astutos e curiosos, que ficam comendo os insetos que caem das lâmpadas dos postes e, que moram no pé de um dos postes de luz, esses fazem parte do imaginário coletivo, dos bichos com os quais não se pode mexer senão eles vão dormir na cama com quem mexeu com eles.

Os jovens e algumas crianças tem presença garantida no cotidiano das duas comunidades, em uma delas, se reúnem no fim do dia e no início da noite, na quadra de esporte, à céu aberto no meio da comunidade, com pequenos aparelhos de som ligados, muita algazarra e os masculinos jogando e as femininas torcendo e fazendo zuada, como se isto fosse o compromisso diário e pontual, onde o futebol é a diversão da vez, outras vezes, apenas se juntam e ficam ali, amontoados conversando sentados em cima do muro da quadra, ao burburinho de quem está e de quem passa. Na outra comunidade a casa do líder de maior idade é o ponto de encontro, sentados debaixo das arvores ou então no campo de futebol de chão batido, no qual jogam bola diversos garotos, tendo a torcida sempre presente e fazendo alvoroço a cada movimento ou gol que fazem, pilheram entre si pelas perdas e trapalhadas que fazem e, tem também a roda de capoeira, onde há uma grande quantidade de mulheres





que variam desde criança até a adolescência fazendo piruetas e rodopiando ao som do berimbau e das músicas de capoeira.

*O sabor que roda ao redor do nariz...*

Foi feita uma negociação na comunidade para que algumas mulheres se revezassem para fazer a comida para o grupo do projeto, tendo em vista que o tempo seria escasso para os do grupo cuidarem desses afazeres.

E eis que o cheiro da costelinha de porco, frita, bem rosada, cortada em pequenos pedaços, com muita cebola e coentro, junto com um arroz branco feito à base de alho e, um feijão verde colhido no quintal, cozido no fogão à lenha em um caldeirão de ferro aflorou no meio da manhã assanhando as lombrigas, cutucando a alma do vivente e lembrando que nem só de aprendizado vive o homem. Simbora comer por que ninguém é de ferro. E o sabor das comidas delas cada dia diferente, era inigualável e sempre com alguma novidade, no tempero ou na forma de fazer. Prazeres que agradam a alma, e rodopiam os olhos só de lembrar do gosto.

O refogado de marimba (abobora d'água) que era algo sublime, maravilhoso, colhida numa moita no meio das ruas da comunidade, ou nos arames que separam os quintais na outra comunidade. O picadinho de fruta-pão com cheiro verde, os quiabos com frango de molho, o repolho fatiado bem fino e refogado com óleo, sal e pimenta do reino é um típico manjar dos deuses no meio do sertão. Os inúmeros bolinhos de chuva feitos por nós e por outros da comunidade, com e sem açúcar e canela, levados para os lanches coletivos. Os sucos de frutas frescas dos quintais, de inúmeros sabores, o suco de coco cremoso, que derretia na boca, o cuscuz com leite e com pedaços de coco, o doce de leite cremoso em pedaços com castanha de coco ainda mole, as enormes e doces pinhas apanhadas maduras, direto nos pés nos quintais, a compota de goiaba feita com esmero para que a calda não ficasse pegando nos dedos e que poderia ser comido de parte em parte da goiaba, as seriguelas enormes e caldalosas, bem doces e sem bichinhos mexendo na língua. Os galhos que quebraram dos pés com muito mamão, viraram compotas de mamão em pedaços, fazendo o deleite dos glutões dentro do projeto.

Os quintais em geral são grandes, uma mistura de tentação e pecado em um só lugar, pois em cada um deles parece mais uma mata de sabores e cores e cheiros, onde se pode encontrar desde plantas medicinais comuns até as mais excêntricas (soninho, ou dorme-dorme), pequenas e delicadas frutas como amoras, figos e acerolas e, enormes cocos, mangas, jacas, graviolas e mamões e, exóticas (laranja grande ou toranja e groselhas da Bahia). Num exercício para o lanche coletivo foram enumeradas cinquenta e quatro espécies de frutas e, se somadas às variedades de cada uma, são mais de cem juntando nos quintais das duas comunidades (ex: seis variedades de limão, oito variedades de manga, etc). Alguns quintais possuem pequenos animais como galinhas, patos e porcos e, outros tem pastos bem perto de suas casas e encontramos pequenos viveiros encravados nas paredes das casas com muitas orquídeas de tipos de flores e modelos exóticos.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

E, nós os abençoados por Deus, recebendo algumas vezes um lanche no meio da tarde, com bolo de cenoura com cobertura de chocolate, uma torta de frango que só de lembrar dá água na boca, as roscas de nata com cobertura de leite condensado e coco ralado e frutas, inúmeras, variadas, doces e saborosas, enormes e vermelhas seriguelas e acerolas, que mais pareciam um ovo de tão grande e suculentas que eram, os figos, maduros e verdes, que depois viraram compotas, feitas por nós, um prazer de gula, comendo queijos e requeijões baianos, de textura leve, mas de sabor encorpado, que se come com rapadura, frescos, tenros e saborosos, esses quitutes estiveram adoçando a conturbada vida de entrelaçamentos políticos que foram percebidos no cotidiano.

### *A roda girou e os saberes se misturaram*

A escola de uma das comunidades foi cedida para a realização das oficinas e também para a abertura do projeto, porém por ser fim de janeiro, as aulas recomençariam e, teria que ser encontrado outro lugar ou então realizar todas as oficinas na outra comunidade. A casa onde ficamos hospedados era bem no meio da comunidade e, tínhamos o hábito de colocar um enorme banco de madeira, na lateral do muro da casa no fim da tarde pra podermos trocar conversas com as pessoas que circulavam por ali.

Numa noite, sentados nesse banco conversando, surgiu a ideia de serem as aulas num quintal de alguma casa, cruzamos a rua e chamamos pela dona da casa, que era assídua frequentadora das oficinas e, perguntamos se ela e o marido se importariam em ceder o espaço de quintal para que as oficinas ocorressem ali, debaixo das árvores, pois teríamos que mudar de lugar, a resposta que tivemos foi: para nós é um prazer que alguém venha ensinar algo para nossas comunidades, principalmente para as mulheres, nossa casa e nosso quintal se sentem felizes por vocês nos escolherem e, as pessoas são muito bem vindas à nossa casa.

E assim as oficinas começaram a acontecer debaixo de enormes pés de mangas, com direito a maracanãs (maritacas) jogando restos de mangas em todos que estavam por lá. As mesas e bancos foram levados para o quintal e tudo transcorreu como numa grande família: se ajudavam, ensinavam uma às outras os pontos de costura ou a forma mais prática de unir os retalhos, ajudavam a escolher a cor que mais se acertava com o resultado que elas esperavam, riam, criticavam, cuidavam dos filhos uns dos outros, amamentavam bebês e, tinham crianças correndo para todos os lados e comendo as frutas maduras dos quintais.

Na outra comunidade as oficinas começaram dentro do prédio da igreja da comunidade, mas por ser escura, com pouca ventilação foi decidido que as oficinas aconteceriam ao ar livre, e bancos foram colocados debaixo de uma árvore, em frente à igreja e utilizamos a parede da igreja como suporte para as apresentações. Após constatarmos que havia uma grande quantidade de idosas que não estavam frequentando as oficinas por questão de acessibilidade (o degrau do ônibus era muito alto para elas subirem).

Foi decidido que parte das oficinas dessa segunda semana seria dividida entre as duas localidades das comunidades, possibilitando que elas presenciassem as oficinas. Foi realizada a abertura e a limpeza de maneira coletiva na escola que está desativada há anos, para que as



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

oficinas fossem realizadas dentro dela, e aconteceram muitas atividades com a presença de diversas mulheres de idade avançada junto do grupo de pessoas do projeto.

Nestas localidades (quintal e escola) aconteciam os lanches coletivos, feitos e compartilhados por diversas pessoas das comunidades, em todos os lanches havia sucos frescos, feitos das frutas dos quintais e, ou leite que alguém da comunidade doava (o leite com açúcar queimado e canela era o mais disputado por todos).

Essa interação num ambiente familiar, entre as pessoas das duas comunidades rendeu bons frutos: as mulheres ficaram mais livres, menos reservadas, contavam piadas, pilheravam as dietas umas das outras, trocavam receitas e conselhos e, azucrinavam os maridos que por lá apareciam, alguns adolescentes se aventuraram a manusear a máquina de costura e a aprender a fazer pontos de bordado e de crochê de maneira tranquila, leve com muita curiosidade e respeito pelos aprendizados que estavam sendo compartilhados. Em todas as oficinas, sempre havia a presença de meninos, manuseando, perguntando, participando, costurando, ajudando, ensinando em harmonia com as meninas e mulheres, e isto era incentivado pelas mães, tias e avós. As crianças continuamente manuseavam os retalhos, mesmo sem conseguirem produzir peças grandes.

Algumas pessoas desistiram de produzir as saias, por não se acreditarem capazes de construir o objeto, com suas próprias mãos com os novos conhecimentos e, outras mesmo participando continuamente foram se distanciando, se isolaram, tiveram atitudes individuais, ficando alheias e à margem de todo o processo de cooperação e socialização de crescimento coletivo e criativo que estava sendo fomentado dentro do grupo de mulheres, que entre elas, compartilhavam as costuras e se aglomeravam umas nas casas das outras ou na casa do projeto, mesmo tarde da noite para se ajudarem, opinarem, discutirem e entenderem o processo de criação e estruturação das saias e construírem juntas as saias com os retalhos. Esse sentimento de cooperação, interação, harmonia e respeito pelo outro contribuiu muito para que elas se ajudassem e conseguissem fazer suas saias até o dia do encerramento do projeto.

### ***Rodamoinho, roda girando...***

No início da segunda semana de oficinas, apareceu a primeira máquina doméstica de costura, era herança de família, guardada com muito zelo e cuidado, mas sem saber como manusear. A cena dessa pessoa sentada por primeira vez, movendo a máquina elétrica tirou enormes sorrisos e algumas lágrimas de contentamento, de quem aprendeu, de quem ensinou e dos que estavam presentes na hora do acontecido. Essa foi inclusive a primeira saia a ficar pronta dois dias depois, toda costurada a máquina, com ideia de colocar renda na barra, isto impulsionou outras mulheres a se juntarem para fazerem as delas.

As máquinas domésticas de costura foram aparecendo aos poucos, muito tímidas, em geral eram herança de família, ou emprestadas por algum parente, algumas com gabinete, muito bem conservadas e em funcionamento, e houve duas senhoras da comunidade que iam à casa do grupo do projeto e perguntavam: já terminei as tarefas, querem que ajudem em algo, e



levavam para suas casas os trabalhos para serem feitos, outras só apareceram e sumiram de novo.

Uma mulher da comunidade emprestou uma destas preciosidades com gabinete para o grupo do projeto, que foi utilizada na casa onde estávamos até o último momento do projeto. Isto alavancou o processo de costura das comunidades e auxiliou muito na conclusão de todas as saias. Apareceram inclusive duas máquinas industriais em uma família na área rural, que também foi bastante utilizada para a construção das saias. No último dia haviam brotado cinco máquinas sendo utilizadas na casa do projeto e mais as outras duas com gabinete nas casas e as duas da área rural.

As máquinas domésticas, portáteis começaram a fazer parte do kit de primeiros socorros de todas as oficinas, pois eram transportadas de um lado para outro e isto despertou o interesse de crianças e adolescentes em saber como isto funcionava e o resultado que era obtido.

#### ***A saia, a roda, a engrenagem que roda...***

Para as oficinas teóricas e práticas a metodologia escolhida pelo grupo foi a participativa, onde tudo é votado, e decidido por todos, as falhas são analisadas a cada fim do trabalho e estratégias são pensadas para resolverem os problemas e situações adversas que ocorrerem no desenrolar das oficinas independentemente de serem assuntos internos ou externos, desde que afetem diretamente o bom desenrolar e o andamento do trabalho, deve ser discutido e votado entre todos os integrantes. Tudo era avaliado e votado no final do dia de oficina, primeiro entre todos e depois somente o grupo do projeto, para poderem resolver os problemas que foram percebidos, os avisos eram dados antes do lanche, pois depois da comida vem a preguiça de pensar: barriga cheia, pé na areia, não ficava ninguém após o lanche.

Essa metodologia favoreceu para compreender inúmeras situações, a primeira delas é que havia dificuldade da comunidade em entender a proporção do corpo humano para a construção das saias, e após percebermos isto, fizemos a oficina de criação do protótipo para que eles construíssem o boneco articulado em eva, como se fosse um manequim com as devidas proporções do corpo humano. A construção do protótipo foi possível graças a doação do material pelo poder público local. Esse boneco virou uma festa, com risos, interjeições sobre tamanho, cor, textura, volume, facilitando para que as pessoas compreendessem suas proporções corporais. Cada pessoa copiava do modelo e desenhava no eva pra poder fazer a colagem dos barbantes para ser articulado, depois de pronto, se tornou um referencial de pertencimento (é meu, eu quem fiz, é pro meu pai, é da minha irmã...), pois as pessoas se identificavam com o que faziam e colocavam traços diferenciados nele: cabelo, turbante, boné, cabelo de tiras de eva, outros fizeram os bonecos para presentear pessoas da família que não estavam fazendo as oficinas. Eles fizeram mais de cem protótipos e, levaram para suas casas, alguns colocaram até mesmo como penduricalho de mochila.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Após a construção do protótipo, a tarefa para casa foi desenhar as saias, de acordo com o que cada um imaginasse que ficasse após estar pronta, lembrando que era uma saia de retalhos coloridos e que deveria ser confeccionada por eles. Algumas mulheres com o desenrolar do projeto, mesmo vendo as dificuldades ao costurarem os retalhos, decidiram fazer na prática o desenho que haviam feito, obtendo bons resultados.

Outra situação resolvida com essa metodologia foi a questão da alimentação durante as oficinas, alguns fatos foram observados e conversado e decidido com as lideranças locais que a partir daquele dia, nas oficinas haveria lanches e que eles seriam colaborativos, cada um fazia alguma coisa e levava para compartilhar com o grupo e, que os sucos seriam feitos das frutas dos quintais, utilizando o açúcar doado pela gestão pública local.

Essa ação gerou outra atividade, que foi o desenho dos quintais, pois foi percebido que as pessoas não tinham conhecimento do que e de quanto de plantas frutíferas e medicinais havia em seus quintais. Foi explicado como poderia ser feito o mapeamento do quintal, ficando como tarefa para casa. A surpresa dessa atividade ficou por conta de um grupo de adolescentes que utilizaram oito folhas de papel A4 emendas como um quadro e, perceberam que havia mais de quinze espécies de frutas em seu quintal, sendo que algumas tinham até cinco variedades de cada espécie. Cada família que fez a atividade apresentou de forma coletiva, mostrando para todos o desenho de suas casas com plantas e estruturas. No total foram identificadas mais de cinquenta e quatro espécies de frutíferas, sendo que com a variedade de cada uma supera a quantidade de cem frutas diferentes. Ex: limão cinco variedades, manga seis variedades. Nesse exercício apareceram os orquídiários, com muitas espécies diferentes de orquídeas.

Nesta mesma linha de percepção foi feita uma conversa sobre o belo e a estética, sobre as diversas nuances de cor da pele negra, o respeito ao biotipo de cada ser, a importância de se valorizar o que se tem físico e emocional, não levando em consideração as observações fóbicas que são enfrentadas cotidianamente, que os valores estéticos mudam de tempos em tempos de acordo com a moda do momento e das condições ambientais que os circundam. O resultado disto foram atitudes de valorização e de aceitação de si e do outro, gerando até mesmo galhofas sobre isto ou aquilo que antes era considerado um defeito e que a partir daquele momento era visto como qualidade e motivo de diferenciação e empoderamento.

Os moldes e medidas foram tomadas de maneira bem práticas, para que as pessoas pudessem compreender: as medidas de altura do corpo e largura do quadril e da cintura, para isto foi utilizado pedaços de barbantes, onde estas medidas eram cortadas em separado para cada uma das pessoas, para a posterior construção do molde, que devido à falta de material foi feito somente um quarto do molde total, para cada uma das mais de sessenta pessoas que participaram das oficinas. Após essas medidas serem tiradas, esses barbantes eram estendidos em cima de papel kraft e delimitado o tamanho do molde de cada uma das pessoas, no qual ficava escrito o nome para não se misturarem entre si. Essa metodologia facilitou na hora de unir as partes que foram construídas em separado com retalhos, pois eram colocados os moldes em cima do tecido já costurado e recortava quatro partes iguais para a formação da saia em godê duplo ou saia guarda chuva.





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Muitas mulheres compareciam às oficinas com tecidos na cabeça, e num fim de oficina, o grupo do projeto avaliou se haviam tecidos de textura, tamanhos e quantidades suficientes para serem usados pelas pessoas, que já tinha o hábito de tecidos na cabeça. Foram separados oitenta e cinco panos de diversos tamanhos e texturas, entregues às pessoas da comunidade que mais usavam tecidos na cabeça. Inclusive usados por homens adultos e jovens. Não houve a intenção antropológica de discutir se era turbante ou lenço, apenas a doação de tecidos que pudessem adornar e tornar mais coloridos os hábitos que eles já tinham.

Dentre os inúmeros itens levados nas bagagens do grupo do projeto havia uma grande quantidade de aviamento, que no ultimo dia foi decidido que seria doado para a família que possuía as máquinas industriais, pois para elas seria mais útil do que para quem estava costurando a mão, tendo sido entregue a elas em forma de agradecimento pelo uso contínuo das máquinas para concluirmos as saias.

Uma atitude de identidade e cooperação coletiva foi quando no ultimo dia, ao levarem os panos emendados para serem recortados nos moldes, muitas mulheres quando acertaram as partes costuradas no molde, doaram as partes restantes para que outras mulheres pudessem concluir suas saias, e em sua grande maioria eram retalhos emendados à mão. Outras que já haviam terminado suas saias desde a metade da semana continuaram indo para as oficinas, emendando retalhos à mão para concluir as saias das demais do grupo.

Um fato interessante ocorrido nesta etapa foi a troca de pessoa para o corte os panos nos moldes, um homem de uma das comunidades, após fazer a lida do campo foi para a oficina e auxiliado por uma integrante do projeto aprendeu a cortar os tecidos de acordo com o molde, agilizando o trabalho que estava sendo feito, pela força das mãos e pela docilidade com que se empenhou em fazer. Tendo em vista que na metade do dia é que as mulheres resolveram doar as partes de seus panos emendados para que todas tivessem suas saias.

### *A saia, o que sai da roda*

Desde o início do projeto as mãos sempre foram unidas em torno da oração, feitas no início das oficinas e na hora do lanche, onde a mão esquerda do lado do coração, postada para cima, recebe e a direita virada para baixo, dá, em orações em conjunto com todos os presentes. As pessoas mais jovens pedem bênção aos mais idosos, inclusive alguns fazem o beija-mão, com um leve inclinar do corpo para baixo. Nas filas as crianças vão se achegando por ordem de tamanho, do menor pro maior, e das mulheres mais novas para as mais idosas, sendo que o homem mais idoso da comunidade é o último a se servir. Se entre os presentes está algum líder de maior idade é ele quem começa as orações e agradecimentos. É interessante observar que muitas crianças e adolescentes sabem a oração do Espírito Santo toda e a repetem em tom uníssono, inclusive com o trecho que somente alguns adultos sabem repetir. (colocar a oração toda aqui)

No início das oficinas, uma senhora recolheu uns ramos verdes e se afastou do grupo para debaixo de uma árvore, e fez benzeções em um bebê que estava no colo da mãe, em seguida formou uma fila de outras crianças que queriam ser benzidas também, ela atendeu



alguns que se dispersaram depois. Escutamos varias pessoas dizendo que nas duas comunidades existem outras pessoas que são benzedores e que atendem as necessidades de oração de quem precisa.

### ***Roda a saia que a saia sai***

As comunidades ganharam doze metros de chita para fazerem algo das saias, mas como a proposta do projeto era retalho, ainda não sabíamos o que fazer desse tecido. Na festa de São Sebastião realizada numa das comunidades uma pessoa sugeriu que uma camisa para o líder mais idoso ficaria bom e que ele usaria, perguntamos a ele, que concordou prontamente e disse que ficaria muito feliz em estar enfeitado para o dia da finalização do projeto.

Na semana seguinte, na quarta feira uma criança bem pequena, chega perto do grupo do projeto e diz: “Tia, você faz uma sussa preu dançar de saia?? Ô quero uma sussa preu dançá de saia”, com a ideia do repasse cultural feito através da repetição das crenças e traços culturais e da oralidade, decidimos que as chitas que haviam sido dadas como presente para uma integrante do grupo do projeto, poderiam ser utilizadas para fazer saias para as crianças, tendo em vista que as adultas estavam construindo suas próprias saias e as crianças pequenas não. Contando com a ajuda de uma adolescente da comunidade foram tomadas as medidas de todas as crianças, em seguida começamos a construção das saias de todas elas.

Nesta proposta do repasse cultural, resolvemos oferecer ao poder publico a construção das saias de quem esteve na abertura, desde que doassem algum tecido extra, para que nos ajudassem a completar as saias que faltavam. Os tecidos chegaram em quantidade suficiente pra fazer algumas saias pras crianças, possibilitando a confecção da camisa do líder local e mais duas saias de chita para senhoras idosas da comunidade.

Uma delas com dificuldade de locomoção e não tinha bengala, mas que conseguiu se equilibrar muito rápido em uma bengala da integrante do grupo, que terminou doando a bengala de presente. A cena mais comovente do encerramento foi essa senhora dançando sussa, com sua saia de chita, colorida, bem rodada e firmando seus passos na bengala. Tem coisas que não tem preço.

### **3 POSSÍVEIS SOLUÇÕES**

Qualificação e orientação sobre identidade local, cultura, extensão, valorização cultural, moda proporção, volumetria, produção artesanal e identitária;

Aumento da mão de obra ocupada e com qualificação na comunidade;

Melhoria do nível de informação para as pessoas das comunidades para que não se permitam serem exploradas e ou oportunizadas por interesses pessoais ou políticos partidários e que possam ter acesso livre a editais direcionados às comunidades tradicionais;



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Aumento da quantidade de pessoas das comunidades que saem para se qualificar academicamente e, que voltam para suas localidades, trazendo valores agregados para seus parentes, melhorando a qualidade de vida nas comunidades.

Necessidade de projetos de extensão nas áreas contábil, jurídica e de gestão do terceiro setor para qualificar pessoas para entenderem de terceiro setor, legislação sobre direitos e deveres de comunidades quilombolas.

## 4 RESULTADOS OBTIDOS/ESPERADOS

Continuidade da produção de saias pelas mulheres das comunidades para comercialização (visão de mercado, preço, valor agregado em produto identitário);

Melhoria do conhecimento das pessoas sobre seus direitos e deveres enquanto integrantes dos quilombos.

Retomada das danças de roda como parte de suas festividades.

Construção de um banner interativo, sensorial, cognitivo com fotos bordadas à maquina livre e aquareladas das situações que melhor representaram as ações de extensão nas comunidades.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*A saia rodou, o sorriso brotou e o projeto findou.*

Na ultima semana as oficinas funcionaram na segunda e terça em uma comunidade e na quarta e quinta em outra e sexta e sábado noutra para possibilitar o acesso às idosas para presenciarem as oficinas e facilitar o uso das maquinas nos dois últimos dias, numa perspectiva de concluir a saia de todas as que começaram. Na quinta feira seria decidido onde seria realizado o encerramento. Após a oficina, antes do lanche, abrimos a pergunta: iniciamos o projeto dia doze numa comunidade e o encerramento esta previsto para o dia vinte e sete, e onde será? Houve um enorme silencio. Então o líder da comunidade disse: se eu abri lá com meu povo, cantando e dançando sussa e ninguém tinha saia pra dançar, eu encerro aqui com as saias todas rodando e, encerrou o assunto com oração do espirito santo, completa e acompanhada por todos.

No sábado o trabalho coletivo foi uma estratégia de guerra com duas frentes de batalhas, montadas em lugares diferentes: no quintal havia gente costurando e cortando os panos já emendados e na casa do projeto as maquinas que brotaram do nada necessitavam de pessoas para o trabalho.

Foi um dia intenso, alvoroçado, amontoado de atividades, num processo tão acirrado que algumas mulheres das duas comunidades que nunca haviam costurado, foram ensinadas no manuseio e passaram o dia todo auxiliando a concluir as emendas dos panos que chegavam cortados da casa do outro lado da rua. Era uma festa de cores, sons, sorrisos e galhofadas por tentarem ajudar-se entre elas para lograrem que todas tivessem suas saias.



## 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

E, assim foi cumprido, no sábado a última saia foi terminada era mais de oito da noite, colocadas todas em uma enorme bacia, para serem entregues a cada uma no encerramento. A localidade estava toda iluminada, com cadeiras dispostas em círculo, e muita gente feliz, sorridente, alegre na expectativa de todas terem conseguido concretizar as saias para dançarem como uma família unida, do mesmo jeito que havia sido feita a construção.

A camisa do líder local e das senhoras da comunidade haviam sido entregues mais cedo, pois uma das saias era para a líder mais idosa da outra comunidade que havia ido à casa do projeto para ver de perto todas as saias prontas. Ficou encantada com o que viu e fez a oração do divino espírito santo dentro da casa do projeto, já com sua saia no corpo. Todas as saias foram entregues de uma a uma, numa euforia coletiva, de sorrisos, pequenos gritos e louvação a quem havia concluído a saia, começando pelas crianças, e terminando pela mulher mais idosa. Em seguida o líder local veio caminhando desde a casa dele com o grupo com os instrumentos tocando sussa, e do nada brotaram os tecidos para os enfeites das cabeças e as mulheres receberam e já vestiram suas saias, começaram a rodopiar e dar voltas na sussa, gerando um enorme círculo ao redor do grupo que tocava. Foram instantes mágicos, onde a alegria a bela e a capacidade de realização estavam expostos, mostrando que a cooperação, a harmonia e o companheirismo são capazes de fomentar grandes acontecimentos e, que a extensão universitária pode gerar grandes mudanças nas localidades onde atuarem.

Esse texto foi feito em forma lúdica e quase poética para que compreendam que a extensão é o povo, com seus ritos, saberes, sabores e afetividade, muita afetividade, pois na extensão é que o conhecimento adquirido poderá ser utilizado na prática e dessa prática é que advém novas formas de atuação.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## **ARPHOS - uma Associação no Patrimônio da Humanidade**

**Abadia Maria Oliveira**  
*Instituto Federal de Goiás*

**Suzana Magalhães de Almeida**  
*Universidade Estadual de Goiás*

### **Resumo**

O presente case trata das ações e atividades desenvolvidas desde o ano de 2017 pela ARPHOS Associação de Restaurantes, Pousadas, Hotéis e Similares com sede na Cidade de Goiás, que desde 2001 é Patrimônio da Humanidade.

**Palavras chave:** Associação, patrimônio, atividades culturais, desenvolvimento local





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## 1 ESCOPO

As cidades históricas possuem um perfil diferenciado das demais por se tratarem de patrimônios que foram construídos em períodos históricos iniciais da formação do país. E a Cidade de Goiás, que possui casarios datados do século XVIII, veio a ser tombada como Patrimônio da Humanidade no ano de 2001 por possuir uma área de construção barroca bastante preservada e, ainda estar com o plano diretor principal todo ativo.

A principal renda do município advém da agropecuária e, em segundo plano está o turismo desenvolvido através dos recursos naturais do entorno da sede do município e dos museus e igrejas que possuem diversificadas obras arquitetônicas e de artes plásticas.

A ARPHOS foi fundada em 2003 pelos donos e gerentes dos principais hotéis e restaurantes localizados na sede do município e, desde então vem desenvolvendo ações que visam melhorar a estadia do turista nas localidades do município.

## 2 DESCRIÇÃO DA EXPERIÊNCIA (CASO)

A gestão de uma associação pequena em uma cidade pequena requer muito mais atenção, conhecimento e até mesmo atrevimento, tendo em vista que toda e qualquer ação que se implante tem que se ter o cuidado de não melindrar nada que já tenha sido implantado ou que esteja em funcionamento, pois os espaços são reduzidos e as relações pessoais, são em geral familiarizadas e, qualquer deslize pode gerar um desmoronamento que muitas vezes pode ser irreversível.

Esse é, portanto o ponto primordial no qual a Associação se baseia, de atuar de forma transparente, sem interferir ou julgar o que já tenha sido feito por outras gestões e, sim trazendo pessoas que possam somar conhecimentos e articulações que favoreçam o crescimento e o desenvolvimento local e conseqüentemente da Associação.

Em 2017 a ARPHOS possuía vinte associados e, a eleição de uma nova diretoria composta por uma pessoa “forasteira” (aquele que vem de fora) era um desafio novo a ser ultrapassado e, levar novos ares ao que vinha sendo desenvolvido. As reuniões da Associação nem sempre contam com o total de pessoas que são filiadas, porém no estatuto consta que com 50% + 1 havendo o quórum para a reunião, que todos os assuntos discutidos podem ser votados como sendo totalitários. A dúvida e insegurança demonstrada quando da eleição quanto à capacidade de gerir a associação logo foi dissipada com as primeiras reuniões e as ações e atividades propostas, gerando assim um clima de confiança e expectativa no porvir da associação.

A parceria com as universidades foi uma das primeiras ações propostas para que os conhecimentos acadêmicos pudessem auxiliar na execução de um projeto social onde a criação de um objeto físico “passaporte” seria o orientador dos turistas e, também serviria de base para apoiar nove famílias que possuíam crianças/adolescentes em situação de vulnerabilidade social e, em idade escolar para que recebessem uma bolsa-apoio de cento e cinquenta reais por pelo menos um ano, para atuarem como guia mirim em algumas das

141



## 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

localidades da cidade despertando o sentimento de pertencimento, atuando em defesa dos patrimônios da localidade, gerando mobilidade social e um aprendizado novo.

O apoio para essa ação foi dado pela Universidade Federal de Goiás, Campus Cidade de Goiás através de diversos cursos com acadêmicos, docentes mestres e doutores. A concretização do Passaporte (foto anexo) ocorreu no mês de fevereiro de 2018 e, possui o seguinte funcionamento: é um objeto físico em forma de livreto, do tamanho de um passaporte tradicional, de custo unitário de dez reais e, do valor das vendas cobriria o repasse para o custeio das bolsas-apoios para as crianças/adolescentes em situação de vulnerabilidade, que foram selecionados por uma comitiva de docentes que são especialistas em estudos de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Por dentro o passaporte possui um breve histórico da cidade, igrejas, dados sobre museus, indicações de visitação gratuitas, ecoturismo como o Caminho de Cora Coralina e informações importantes que facilitem a vida do turista quando de sua estada na cidade, dando descontos em pousadas e restaurantes associados à ARPHOS. Foram confeccionadas mil unidades e, até o momento foram vendidos em torno de seiscentos. Estando ainda em atuação como posto de vendas em alguns restaurantes e hotéis e no museu Casa de Cora Coralina até o momento.

Os acadêmicos da Universidade Estadual de Goiás através do curso de Turismo ficaram como possíveis estagiários encarregados de acompanhar e orientar os nove selecionados enquanto de suas atuações nos museus e igrejas. O intuito era de que as três igrejas fossem abertas à visitação, porém devido a situações pessoais e locais somente uma delas teve sua abertura concretizada. Neste contexto novamente as situações locais foram entraves fortes que debilitaram uma das ações que melhor representariam Goiás fora do Estado e do país.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

QUER FAZER UMA  
VIAGEM NO TEMPO?  
EM GOIÁS, CADA DETALHE TEM  
HISTÓRIAS QUE VALEM OURO.

f / Arphos-Cidade de Goiás  
Informações sobre pontos de venda e locais de desconto acesse:  
<http://arphos.webnode.com>

*Embarque nessa viagem!*

O Passaporte por seu cunho de ação social recebeu a chancela da OEI como sendo uma ação de inovação para a economia social de uma cidade patrimônio.

Parceria com o SEBRAE para que fossem realizadas qualificações profissionais dentro do programa SEI, porém a participação foi aquém do esperado, percebendo assim que a comunidade local não se preocupa com se qualificar profissionalmente, tanto empresários quanto as pessoas da comunidade local. Porém graças a essa parceria iniciada em 2017 é que em 2019 a cidade está recebendo o programa Investe Turismo Goiás que atuará junto aos micro empreendedores individuais locais no sentido de desenvolver ações que possam alavancar o turismo na localidade, desde *hostel*, casas com *air bnb*, *booking* e ateliês de artesanato que possam realizar *open day* ou fazer parte de roteiros de turismo de experiência.

Esse projeto ao ser implantado na Cidade de Goiás inserirá a cidade e seus arredores no novo meio de turismo inteligente, com cidades criativas, com localidades conectadas e interligadas nas redes mundiais de hotelaria e turismo, trazendo o turismo de experiência como carro chefe tendo em vista que há no município de Goiás artesãos que trabalham com argila, couro, fios, doces, pedra sabão, entalhe e tantas outras artes manuais e, que podem fazer de seus ateliês lugares para oferecerem oficinas de transmissão de conhecimentos e de troca de saberes e fazeres nas diversas áreas da cultura tradicional de Goiás, tornando-os os difusores do conhecimento e das tradições locais, dentro do turismo de experiência.





## 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

E realizará visitas técnicas com os empresários e empreendedores locais para que conheçam como vem sendo realizadas essas ações em outras localidades e como isto pode ser implantado na Cidade de Goiás, transformando a atual conjuntura.

O Festival Gastronômico realizado durante três dias, sendo um dia de FESTIM, onde a pessoa paga um ingresso e tem a oportunidade de degustar de todos os pratos e coquetéis que estarão disponíveis depois no festival e, os outros dois dias onde cada restaurante vende o prato do festival de acordo com um valor preestabelecido, tendo sido selecionado antecipadamente o cardápio que cada um vai oferecer. É um evento que vem sendo realizado há treze anos, e já foi realizado independente do governo, depois foi somente pelo governo e atualmente é realizado pela ARPHOS com e sem parceria do governo.

No ano de 2017 teve o seu apogeu ao ser realizado no Largo da Carioca, um dos pontos de turismo mais frequentados da cidade. Esse festival é considerado um dos mais charmosos do Estado, levando em consideração que em toda e qualquer localidade do município de Goiás que ele for realizado ele apresentará sempre a arquitetura barroca como pano de fundo.

Nesse evento os empresários locais se empenham em sempre ter comidas e bebidas utilizando frutos e elementos do cerrado, como por exemplo o pastelinho com mangaba, a baunilha utilizada em molhos e doces, a cagaita, o baru e diversas outras especiarias do cerrado fazem parte do perfil gastronômico desse festival.

No ano de 2018 não houve a parceria do governo do Estado, porém os empresários tomaram a decisão de dar continuidade ao Festival mesmo sem essa colaboração, realizando o Festival dentro do Quartel do XX, um dos pontos turísticos da cidade, com um público estimado de mil e quinhentas pessoas em cada evento. Nunca foi feito o apuramento contábil do evento, como uma prestação de contas individual de cada empresário após o evento. Portanto não há como contabilizar a quantidade de recursos diretos e indiretos que circulam oriundos do evento.

Por solicitação por escrito da ARPHOS foi melhorada a sinalização da rodovia que dá acesso à cidade e também alguns outros pontos de referência ao turista.

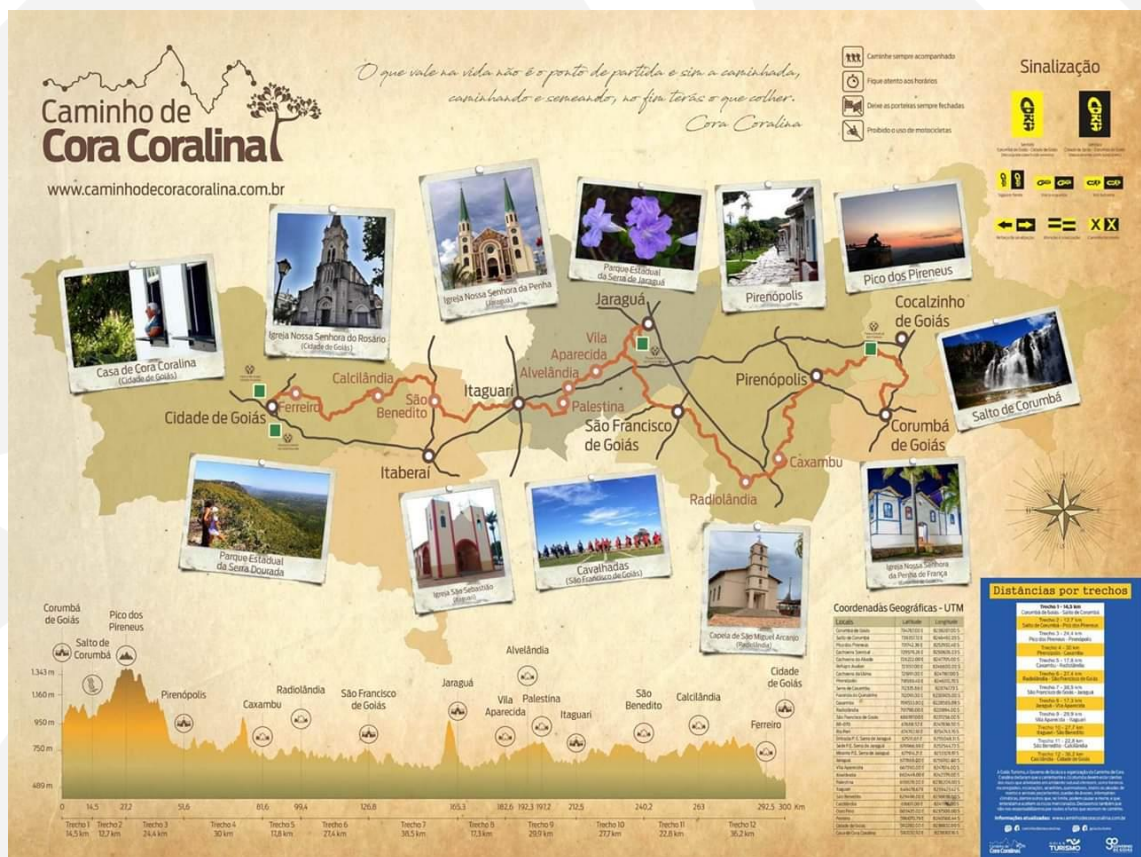
Dentro de alguns programas do governo federal e estadual a Cidade de Goiás está inserida por haver sido parte importante do ciclo do ouro, sendo o Caminho de Cora Coralina o mais novo roteiro a ser percorrido a pé ou de bicicleta com um percurso de 365 quilômetros passando por oito municípios, saindo da cidade de Corumbá de Goiás que fica a 130 quilômetros de Brasília e 115 de Goiânia, facilitando o acesso para quem vem de avião para fazer o caminho, finalizando na Cidade de Goiás que fica a 150 km de Goiânia e 300 de Brasília.





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues



É um roteiro novo que abarca o turismo de aventura, porém ainda necessita de aumentar as infraestruturas ao longo do Caminho, pois ele foi inspirado no Caminho de Santiago de Compostela. Já tendo sido percorrido por centenas de pessoas desde que foi lançado no início do ano de 2018. É um caminho que faz parte das ações da ARPHOS como parceira para implementar o turismo local e da região.

Existem alguns guias ecológicos que fazem esse passeio de bicicleta acompanhando grupos de outras regiões do país e do exterior, trazendo para a Cidade de Goiás um novo olhar que é o de turismo de aventura e o turismo de saúde onde o Caminho pode ser percorrido como meio de meditação e de autodescobrimento. É uma mistura de saberes e sabores que trazem do cerrado o que há de melhor, passando por outras cidades históricas, povoados, cachoeiras, igrejas, fazendas centenárias e parques.

Na Cidade de Goiás existe um cervejeiro artesanal, que pesquisou, testou, experimentou e concluiu a criação de duas cervejas artesanais, uma no padrão Ipa para a qual usou um fruto do cerrado, o cajazinho, sendo denominada Cajazipa e outra Blond, que utilizou lima de bico como base, denominada Blond Bico, portanto, contando com o apoio institucional da associação já foram realizados por dois anos seguidos o evento Cerveja no Mercado onde compareceram diversas outras marcas artesanais e bares e botecos com petiscos, se tornando um evento de qualidade diferenciada, feito por gente daqui que nesse ano de 2019 pretende atender a diversas marcas de cervejas artesanais de outros estados e ate um cervejeiro internacional pois quando se junta gente, com qualidade não forma de não se ter sucesso.







# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## 3 POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Com a inserção de novos membros a associação espera que a participação melhore e, que possam ser pleiteados editais públicos de fomento no intuito de aumentar a quantidade de eventos e a continuidade das ações existentes, podendo atuar nos distritos também e não somente na sede do município.

Alguns membros da associação retomaram seus estudos formais e acreditamos que esse novo animo possa favorecer à novas ideias e condutas dentro da associação.

Os membros da associação poderiam implementar ações e atividades que congregassem investidores de outras localidades aumentando a concorrência interna, pois essa seria uma forma de fazer com que os que vivem na localidade entendessem a importância de se criar e manter mercados inovadores e pessoas motivadas.

## 4 RESULTADOS OBTIDOS/ESPERADOS

Em 2019 a associação conta com 35 membros ou seja quase o dobro do que havia em 2017, porém ainda é incipiente o nível de participação nas reuniões, por acomodação, desinteresse, por não achar que sua própria participação seja importante, todos querem mudança, mas ninguém quer se mover para que isso aconteça.

Foi instituída em 2018 uma nova logomarca que valoriza os traços barrocos das janelas dos casarios com treliças entrepostas de madeira, deixando à mostra parte das janelas de madeiras antigas e colorindo as fachadas das casas. E, enfatiza as luminárias instaladas nas ruas e portas de casa quando da titularidade de patrimônio, onde toda a fiação da área tombada foi colocada subterrânea e as luminárias seguiram o padrão barroco de algumas construções da área tombada.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues



**ARPHOS**  
Associação de Restaurantes, Pousadas, Hoteis e Similares  
Cidade de Goiás - Patrimônio Mundial

Não há um controle social sobre as regras que constam no regimento, só recorrem ao regimento quando se sentem incomodados com algo. Ou então porque querem ser nominados para algum evento ou situação.

Há a necessidade de um espaço físico para a sede da ARPHOS, que comporte as reuniões dos associados e que também possibilite realizações de pequenos eventos da área.

Que a sede da ARPHOS pudesse ser um Centro de atenção ao Turismo, tendo em vista que não há na cidade nenhuma infraestrutura para isto.

Inserção de outros integrantes dentro do perfil de “Similares”, abarcando postos de combustíveis, supermercados, artesãos e ateliês de artesanatos, taxistas, moto taxistas, guias de turismo local e ecológico,

Há a necessidade de difusão da associação no intuito de mostrar o que ela pode favorecer a quem se associar, a importância do associativismo para o trabalho em cooperação. Onde ninguém cresce sozinho e, que onde todos auxiliam, todos ganham.

Há uma proposta governamental de se aumentar o turismo religioso em todo Estado, tendo em vista a quantidade de igrejas dispersas por diversas localidades e, ser Trindade que fica a 100 quilômetros da Cidade de Goiás o segundo maior santuário do Brasil e, possuir ritos religiosos já consagrados como a festa do Divino Pai Eterno e a Procissão e missa dos Carreiros um dos maiores eventos da área de patrimônio imaterial do país.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

A associação foi convidada a fazer parte do grupo gestor desse turismo religioso por ser Goiás notadamente uma localidade cheia de festividades, tendo a procissão do fogaréu como o evento que mais reúne pessoas em todo o Estado, e que nesse ano de 2019 teve a programação da semana santa apresentada como sendo três semanas de festividade religiosa, sendo semana do senhor dos passos, semana das Dores e Semana Santa. Evento esse que já forma realizados em outros tempos e que devido à mudanças políticas foram relegadas ao ostracismo, caindo no esquecimento e ate mesmo não sendo publicizadas para o publico que frequenta as atividades religiosas na Cidade de Goiás.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *know how* da associação é muito grande, porém por ser dirigida durante muito tempo de forma mais restritiva, gerou a situação na qual se encontrava em 2017, com poucos associados, o que se espera é que com novas formas de gestão possam aparecer também novos colaboradores de diversas áreas, aumentando o potencial humano e de conhecimento e de trabalho para a associação e pros associados.

Atualmente todos os débitos fiscais foram quitados, não havendo nenhuma inadimplência que impeça a associação de participar de qualquer edital de fomento que seja de interesse de algum dos associados.

O fortalecimento da associação como responsável pelas mudanças do turismo local, através da realização de projetos turísticos para a região, agregando municípios vizinhos que possuem atividades correlatas que possam gerar um turismo de base comunitária que favoreça o crescimento da região e não somente do município de Goiás.

Há a necessidade de maior valorização do potencial humano e dos recursos naturais que existem no município, como por exemplo, as águas sulfurosas que existem no Distrito de Águas de São João que recebe uma determinada quantidade de turistas, porém que é sub explorada em todo seu potencial, podendo ser mais utilizada para ajudar a sanar problemas de saúde de uma maior quantidade de pessoas.

O terceiro setor é ainda pouco estudado e conseqüentemente pouco difundido em suas ações, e as pessoas não foram criadas nessa região compreendendo o que é trabalhar em associativismo, em colaboração, onde todos trabalham por todos, e esse é um grande gargalo que ainda não conseguimos solucionar.

Acreditávamos que com capacitações contínuas isto pudesse ser alterado, porém não foi esse o resultado alcançado. A quantidade de pessoas que compareceram aos cursos não foi suficiente para mudar a cultura de acomodação.

O que se observa é que também não houve uma internalização da importância da preservação dos patrimônios material e imaterial dentro da comunidade, pois mesmo após o titulo de patrimônio muitas pessoas ainda derrubam estruturas que poderiam ser restauradas e



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

realocadas para valorizar o patrimônio. Da mesma forma que os hábitos cotidianos denominados patrimônio imaterial necessitam de valorização e difusão para poderem ser transmitidas a outras gerações e não se perder quando do falecimento de quem o executa.

A falta de repasse cultural tem prejudicado a valorização dos patrimônios material e imaterial e a associação ainda não descobriu uma forma de melhorar essa situação. O que sabemos e percebemos nesses mais de dois anos de atuação é que a universidade pode e deve ser parceira de organizações do terceiro setor, pois os conhecimentos adquiridos podem ser transmitidos e repassados às comunidades no intuito de sanar esse tipo e outros tipos de debilidades que vem ocorrendo ao longo do tempo.

A transversalidade dos conhecimentos pode favorecer ao acadêmico que vai para a comunidade e para a comunidade que recebe o aluno, pois nessa interação de conhecimento é que reside a sabedoria de nos conhecermos como gente e como agente de mudanças. Sendo a extensão acadêmica a melhor forma de transmissão dos conhecimentos.



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

## Teu Patrimônio, Nossa Arte.

**Abadia Maria de Oliveira**  
*Instituto Federal de Goiás*

**Adria Lopes Ferreira**  
*Instituto Federal de Goiás*

**Victor Teixeira Barbosa**  
*Instituto Federal de Goiás*

### Resumo

A proposta do projeto é a criação da identidade visual de artesãos e/ou pessoas que atuem com produtos de manufatura local no município de Goiás (ceramista, artífices de couro, doceiras, quituteiras, quitandeiras, etc.), que em geral são pessoas com faixa etária alta, com pouca escolaridade e, que atuam com produções artesanais e manuais e, que possuem a necessidade de identificar seus locais de produção (ateliês). Os acadêmicos e docentes do IFG, por atuarem em uma instituição pública executarão essas ações de extensão numa proposta de interação com a comunidade artesanal que valorize a cultura local, difunda os aprendizados adquiridos no meio acadêmico, insira no meio urbano e rural do município de Goiás as qualificações profissionais e acadêmicas oriundas do curso de licenciatura em Artes Visuais, que favorece para que o curso seja mais conhecido e que os artesãos possam se interessar em dar continuidade aos estudos tanto no ensino médio com o EJA em Artesanato quanto no nível superior com Artes Visuais. O critério para a participação dos acadêmicos foi a aptidão em algumas das linguagens artísticas que possibilitem a execução do projeto. Para a comunidade externa (artesãos) o requisito mínimo é que as pessoas possuam muros ou paredes em condições de que sejam executados painéis com técnicas artísticas através da pintura e desenho, que possam identificar e dar visibilidade aos produtos que eles fabricam, alcançando assim uma dimensão de territorialidade dos ateliês de produção manual do município de Goiás, na área urbana, rural e na comunidade Quilombola que está reconhecida pela Fundação Palmares. Totalizando quinze (15) ateliês atendidos pelo projeto.

**Palavras chave:** criatividade, arte visual, extensão, identidade





## **1 - ESCOPO**

A área de extensão acadêmica é pouco utilizada nos meios sociais, não se sabe se por desconhecimento da sociedade sobre sua importância ou se por acomodação dos docentes e acadêmicos de não quererem experienciar atividades práticas que a curto, médio e longo prazo dão resultados práticos, que alteram a realidade de qualquer localidade onde as ações forem inseridas.

No caso da Licenciatura em Artes Visuais a criatividade sempre tem que estar associada à algo que mobilize docentes e acadêmicos, pois a visualidade faz parte do processo criativo individual e coletivo e pode alternar todo um contexto de identidade, cultura, patrimônio e tantos outros que se fizerem necessários quando da atuação nos projetos.

Viver numa cidade que é tombada como patrimônio da Humanidade te traz possibilidades e também muitas restrições, pois onde é o patrimônio tombado nada pode ser alterado sem a autorização formal do IPHAN e, o entorno desse tombamento, como fica? Que nem é tombado e nem tem mais a identidade preservada continuamente, até mesmo por falta de esclarecimento sobre a importância desta preservação.

A Cidade de Goiás possui características de arquitetura barroca, tanto no Centro Histórico quanto nas pequenas localidades e distritos e, nessas localidades vivem inúmeros artistas manuais que por falta de conhecimento e acesso às tecnologias nem sempre tem seus espaços identificados.

## **2 - DESCRIÇÃO DA EXPERIÊNCIA (CASO)**

A identidade do artesanato local é de preponderante importância cultural para a difusão dos costumes, tradições, crenças, patrimônios material e imaterial de um povo ou localidade, podendo alavancar inúmeros posicionamentos que gerem a identificação de um grupo ou território através da identidade de seus produtos.

No município de Goiás, existem diversos tipos de artesanato, variando do barro até os quitutes conhecidos internacionalmente, porém, pouquíssimos são os ateliês e/ou casas de artesãos que estão identificados como local de produção e comercialização de produtos originalmente por pessoas da localidade. Esta não identificação dificulta que o turista consiga obter produtos com identidade feitos por artesãos locais, pois não há como descobrir quem faz o quê, se não há nada que identifique nem eles e/ou seus produtos.

O curso de licenciatura em artes visuais do IFG/ Cidade de Goiás iniciado em 2015, possui dentro de seu corpo docente e discente, inúmeros talentos em pintura, gravura, desenhos e arte têxtil que em conjunto podem auxiliar através da linguagem visual nas formas artístico-expressivas, para a identificação e visibilidade desses artesãos, trabalhadores manuais e suas localidades com os saberes/fazeres.

Em geral os artesãos são pessoas de notório saber com idade avançada e, com pouco acesso às novas tecnologias de comunicação. Sendo assim, a identidade visual dos ateliês visa facilitar a identificação de quem produz e a visualização da localidade e dos produtos para quem quer comprar, possibilitando a criação de um mapeamento dos artesãos que facilita identificar quem são, onde estão e o que produzem, com que materiais.

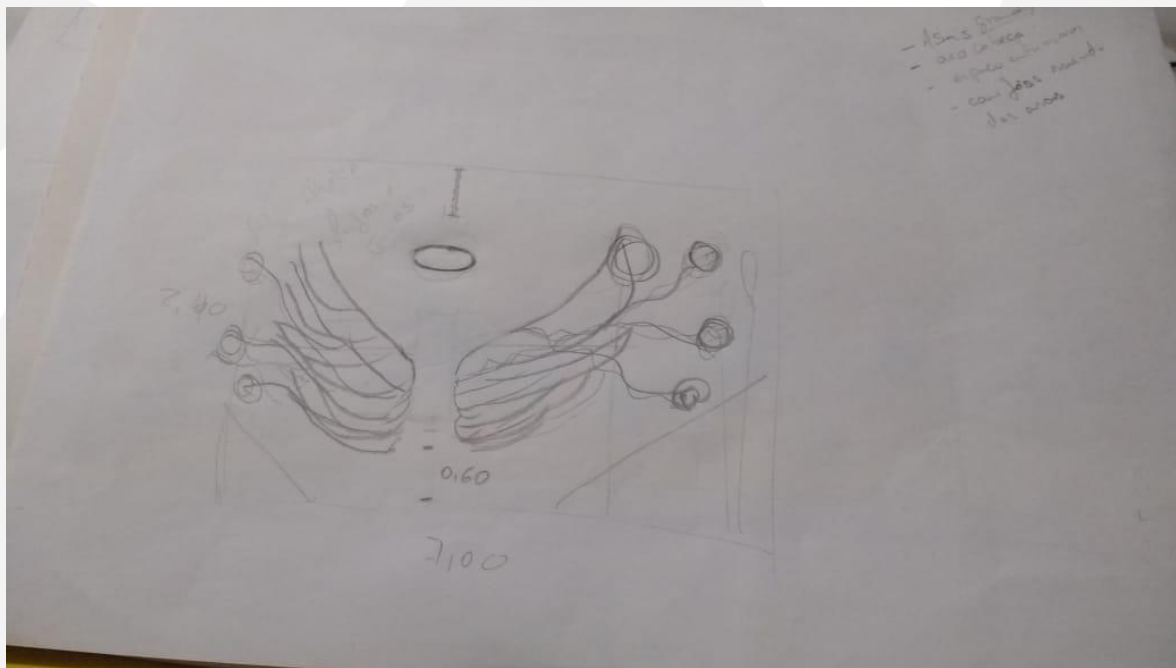


# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

A implementação do que propõe esse projeto trará inúmeras mudanças tais como a melhoria da autoestima do artesão, a notoriedade do artesão perante o meio social com o qual convive, a possibilidade do aumento da circulação de produtos, a inserção dos ateliês nas rotas e circuitos de visitação turística, a identificação dos artesanatos pelos tipos de materiais utilizados na produção.

O grupo de trabalho (docente e discente) atuará dentro de ações de metodologia participativa interacional onde o conhecimento acadêmico, técnico e científico se articulará com o conhecimento popular, em rodas de conversa para a troca de saberes/fazeres criando um objeto único. Sendo que a intervenção acontecerá após uma oitiva do grupo com o artesão para que consensualizem o que será pintado e/ou desenhando na parede ou muro do artesão e, que seja o mais identitário de cada artesão e/ou do seu produto, numa perspectiva de melhoria da identidade visual do patrimônio material e imaterial do artesão e do artesanato da cidade de Goiás.



Oitiva I – ateliê de produção de peças com fios maleáveis

### 3 - POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Será criado um anúncio e um folder com as informações sobre o projeto a serem difundidos na página do IFG, nas redes sociais, nas escolas de ensino estadual, municipal e particulares e, também nos ateliês de produção individual, já conhecidos porém, pouco difundidos no município.

Será realizado um anúncio de chamamento e um folder para que as pessoas conheçam sobre o que trata o projeto e, se inscrevam para receberem a visita técnica da



## 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

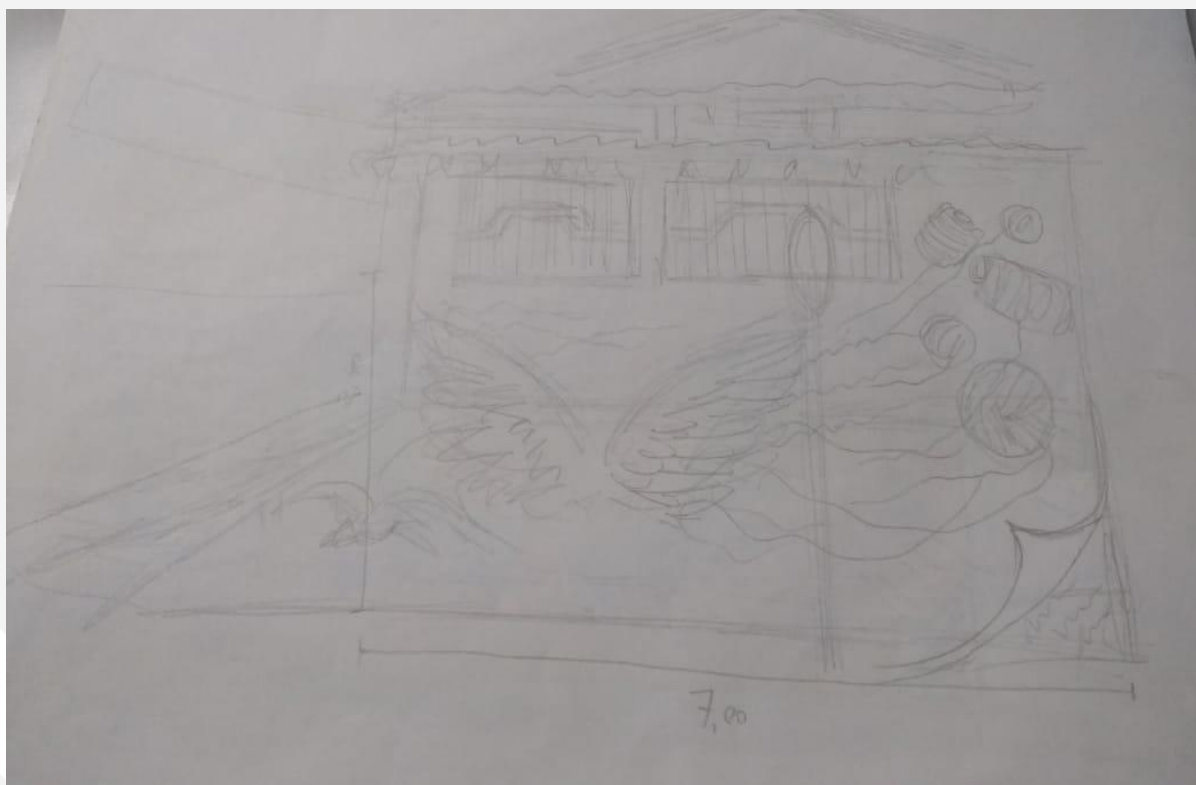
coordenação do projeto e dos alunos para avaliarem a possibilidade de efetuarem a ação de identidade visual prevista no projeto.

Os discentes selecionados para o projeto terão como pré-requisito as habilidades artísticas da linguagem visual. Será realizado o trabalho coletivo do grupo de acadêmicos e coordenação para a criação do anúncio, do folder e da vestimenta que identifique o projeto. O anúncio e os folders funcionarão como chamamento para as pessoas que se interessarem em ter seus ateliês/produtos identificados através da linguagem visual instituída nesse projeto.

Será criado um anúncio com as informações sobre o projeto a ser difundido na página do IFG, nas redes sociais, nas escolas de ensino estadual, municipal, particulares e também nos ateliês de produção individual já conhecidos e pouco difundidos no município.

Após o período de inscrição serão selecionados os locais mais viáveis para serem trabalhados na identidade visual. Haverá visita *in loco* do grupo de trabalho para uma roda de conversa com as pessoas interessadas para que possam efetuar uma oitiva do que o artesão quer difundir na parede ou muro, com medição (altura, largura, textura, profundidade e iluminação) iniciando o planejamento da ação (croqui).

Após essa etapa, o grupo de acadêmicos junto do coordenador, efetuará o croqui e retornará à localidade do artesão para avaliação coletiva do material prospectado (resposta ao interessado) sendo feito conjuntamente as adequações e readequações do croqui, dentro do que o artesão espera.



153



O esboço – ateliê I

A etapa seguinte será o trabalho coletivo que passará da teoria á prática, ou seja, a transposição do croqui para a parede.

Após a conclusão da atividade de linguagem visual, será realizada uma roda de conversa entre o artesão e todo o grupo de acadêmicos para a avaliação final sobre o resultado obtido em relação ao que havia sido proposto.

#### **4 RESULTADOS OBTIDOS/ESPERADOS**

- ✓ Produzir identidade visual dos ateliês de produção artesanal no município de Goiás.
- ✓ Demonstrar artisticamente os patrimônios material e imaterial do artesanato no município de Goiás.
- ✓ Possibilitar o aumento da circulação e comercialização dos artesanatos produzidos.
- ✓ Diversificar o fluxo turístico para que possam adquirir peças de quem fabrica.
- ✓ Potencializar os aprendizados teórico-práticos em metodologia participativa e atividades extensionistas para os acadêmicos do IFG

A coordenação do projeto atuará na mediação entre os acadêmicos e a comunidade e auxiliará na condução das rodas de conversas, controlará a frequência e as atividades de cada acadêmico, supervisionará o trabalho a ser desenvolvido na comunidade e auxiliará na condução das visitas e da construção do croqui, bem como supervisionará a implantação de cada croqui que será proposto.

Os acadêmicos participarão de todas as atividades listadas no cronograma acima e serão os encarregados das atividades práticas de fazer as oitavas, elaborar os croquis, participar das rodas de conversas e transpor para os muros ou paredes os croquis que foram aprovados nas rodas de conversa junto com os quinze ateliês ou artesãos selecionados para receberem a identificação visual do projeto.

São disciplinas do curso de Licenciatura em Artes Visuais que agregam conhecimentos e conteúdos aos acadêmicos que atuarão no projeto:

- ✓ Ateliê de Poéticas Visuais: Expressões do Desenho I
- ✓ Ateliê de Poéticas Visuais: Expressões do Desenho II
- ✓ Goiás, Tempo e Espaço
- ✓ História da Arte de Goiás
- ✓ História da Arte e da Imagem: Renascimento e Barroco
- ✓ Ateliê de Poéticas Visuais: Expressões Pictóricas I
- ✓ História da Arte e da Imagem: Mundo Moderno e Contemporâneo
- ✓ Pcc - Tópicos para Pesquisa em Artes Visuais
- ✓ Ateliê de Poéticas Visuais: Expressões Pictóricas II
- ✓ História da Arte e da Imagem no Brasil: Arte Pré-colombiana, Colônia e Império
- ✓ Pcc - Cultura Popular no Brasil e Manifestações Culturais Locais



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

- ✓ Relações Étnico-raciais, História e Cultura Afro-brasileira e Indígena
- ✓ Arte e Cultura Visual

Criação do folder e do anúncio sobre o projeto	Compilar dados que sejam importantes para a difusão do projeto	
Divulgação do projeto em escolas e ateliês	Informar sobre a existência do projeto e os objetivos aos quais ele se destina	
Cadastro dos artesãos interessados	Obter dados dos artesãos interessados e de suas localidades	
Seleção dos locais mais viáveis	Separar as inscrições feitas e, os possíveis locais para a implantação do projeto	
Visita aos locais escolhidos	Analisar os locais disponíveis (tamanho, localidade, visibilidade)	
Roda de conversa etapa I, II, III, IV	Oitiva sobre o que o artesão gostaria que fosse pintado/desenhado na sua localidade que identificasse a ele e ou seu produto	
Criação do Croqui	Produzir o desenho com as informações obtidas na roda de conversa da oitiva	
Roda de conversa devolutiva	Apresentar o croqui para o artesão para que sejam realizadas as adequações caso sejam necessárias	
Intervenção artística	Transpor para o suporte (parede/muro) o desenho escolhido	
Roda de conversa avaliativa	Analisar junto com o artesão se o produto final ficou condizente com o que havia sido proposto no desenho e se estava de acordo com o que era o esperado	
Mês	Ação	Meta
Agosto	Criação do folder e do anúncio sobre o projeto	Compilar dados que sejam importantes para a difusão do projeto
	Divulgação do projeto em escolas e ateliês	Informar sobre a existência do projeto e os objetivos aos quais ele se destina
	Cadastro dos artesãos interessados	Obter dados dos artesãos interessados e de suas localidades
	Seleção dos locais mais viáveis	Separar as inscrições feitas e, os possíveis locais para a implantação do projeto
	Visita aos locais escolhidos	Analisar os locais disponíveis (tamanho, localidade, visibilidade)
	Roda de conversa etapa I	Oitiva sobre o que o artesão gostaria que fosse pintado/desenhado na sua localidade que identificasse a ele e ou seu produto
Setembro	Criação do Croqui	Produzir o desenho com as informações obtidas na roda de conversa da oitiva
	Roda de conversa devolutiva	Apresentar o croqui para o artesão para que sejam realizadas as adequações caso sejam necessárias
	Intervenção artística	Transpor para o suporte (parede/muro) o desenho escolhido
	Roda de conversa avaliativa	Analisar junto com o artesão se o produto final ficou condizente com o que havia sido proposto no desenho e se estava de acordo com o que era o esperado
	Roda de conversa etapa II	Oitiva sobre o que o artesão gostaria que fosse pintado/desenhado na sua localidade que identificasse a ele e ou seu produto
	Criação do Croqui	Produzir o desenho com as informações obtidas na roda de conversa da oitiva
	Roda de conversa devolutiva	Apresentar o croqui para o artesão para que sejam realizadas as adequações caso sejam necessárias
	Intervenção artística	Transpor para o suporte (parede/muro) o desenho escolhido
	Roda de conversa avaliativa	Analisar junto com o artesão se o produto final ficou condizente com o que havia sido proposto no desenho e se estava de acordo com o que era o esperado
	Roda de conversa etapa III	Oitiva sobre o que o artesão gostaria que fosse pintado/desenhado na sua localidade que identificasse a ele e ou seu produto
	Criação do Croqui	Produzir o desenho com as informações obtidas na roda de conversa da





# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Outubro		oitiva
	Roda de conversa devolutiva	Apresentar o croqui para o artesão para que sejam realizadas as adequações caso sejam necessárias
	Intervenção artística	Transpor para o suporte (parede/muro) o desenho escolhido
	Roda de conversa avaliativa	Analisar junto com o artesão se o produto final ficou condizente com o que havia sido proposto no desenho e se estava de acordo com o que era o esperado
	Relatório parcial	Analisar as atividades que já foram desenvolvidas e enviar à coordenação de extensão do IFG
Novembro	Roda de conversa etapa IV	Oitiva sobre o que o artesão gostaria que fosse pintado/desenhado na sua localidade que identificasse a ele e ou seu produto
	Criação do Croqui	Produzir o desenho com as informações obtidas na roda de conversa da oitava
	Roda de conversa devolutiva	Apresentar o croqui para o artesão para que sejam realizadas as adequações caso sejam necessárias
	Intervenção artística	Transpor para o suporte (parede/muro) o desenho escolhido
	Roda de conversa avaliativa	Analisar junto com o artesão se o produto final ficou condizente com o que havia sido proposto no desenho e se estava de acordo com o que era o esperado
Dezembro	Avaliação das atividades	Realizar análise comparativa entre o que foi proposto e o que foi realizado
	Prestação de conta do projeto	
	Relatório Final	
	Exposição de fotografia	Expor fotos no salão de eventos do IFG e no Museu do Palácio Conde dos Arcos
	Encerramento	

## 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS



Croqui de como ficará a parede do ateliê



# 1<sup>st</sup> International Conference of the Third Sector

Management and Accounting Issues

Formas de averiguação do andamento do projeto

- ✓ Formulário de inscrição dos interessados
- ✓ Lista de frequência assinadas dos alunos do projeto, chanceladas pelo coordenador do projeto
- ✓ Cópia das matérias publicadas nas redes sociais
- ✓ Fotos das reuniões e das intervenções
- ✓ Relatórios das reuniões de preparação das atividades
- ✓ Cópia dos croquis propostos
- ✓ Fotos e vídeos das intervenções concluídas

Já foram realizadas oitavas com artesãos locais e posterior avaliação do croqui apresentado, faltando apenas os materiais para o início das obras

## **BIBLIOGRAFIA**

Por se tratar de um projeto multidisciplinar, as referências tratam desde patrimônio material e imaterial até as técnicas de desenho, pintura e poéticas visuais, sendo amplamente discutidos todos esses temas no intuito de salvaguardar o princípio da criatividade da cultura popular no município de Goiás.

Principais Referências:

Plano Nacional do Setorial do Artesanato - MINC 2015

Manual da Base Conceitual do Programa do Artesanato Brasileiro - 2019 - PAB/MIDC

O Estudo de Elementos da Iconografia de Goiás - SEBRAE - 2017

Metodologias Participativas para Projetos Sociais - CDT/UNB 2009

<https://www.historiadasartes.com/nomundo/arte-seculo-20/arte-de-rua/>