



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO**  
**DE POLÍTICAS PÚBLICAS (FACE)**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS (CCA)**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS (PPGCont)**

**STEFANY SILVA ROCHA**

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO FINANCEIRO EM INSTITUIÇÕES SEM FINS**  
**LUCRATIVOS PRESTADORAS DE SERVIÇOS: APLICAÇÃO DOS**  
**CONSTRUCTOS DE VULNERABILIDADE E SUSTENTABILIDADE**

Brasília - DF  
2021

STEFANY SILVA ROCHA

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO FINANCEIRO EM INSTITUIÇÕES SEM FINS  
LUCRATIVOS PRESTADORAS DE SERVIÇOS: APLICAÇÃO DOS  
CONSTRUCTOS DE VULNERABILIDADE E SUSTENTABILIDADE**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Linha de Pesquisa: Impactos da Contabilidade no Setor Público, nas Organizações e na Sociedade.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Mariana Guerra

Brasília/DF  
2021

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura  
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen  
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior  
Decano de Pós-Graduação

Professor José Márcio de Carvalho  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas  
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor Jorge Katsumi Niyama  
Coordenador do Programa Pós-Graduação em Ciências Contábeis

STEFANY SILVA ROCHA

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO FINANCEIRO EM INSTITUIÇÕES SEM FINS  
LUCRATIVOS PRESTADORAS DE SERVIÇOS: APLICAÇÃO DOS  
CONSTRUCTOS DE VULNERABILIDADE E SUSTENTABILIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília (PPGCont - UnB) como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Comissão Examinadora

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Mariana Guerra  
PPGCont/UnB (Orientadora)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Patricia Siqueira Varela  
PPGCC/FEA-USP

---

Prof. Dr<sup>o</sup>. Paulo Roberto Barbosa Lustosa  
PPGCont/UnB

---

Prof.  
(Suplente)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por me proporcionar todas as grandes oportunidades e graças da minha vida, e à Nossa Senhora Aparecida, minha mãe protetora no céu.

Total gratidão à minha orientadora, Prof<sup>a</sup> Dra. Mariana Guerra (profa), pelas “broncas” valorosas, seu conhecimento, direção e tempo dedicados a mim, foram fundamentais para o resultado.

Ao meu pai, José Marques, por sua dedicação e amor incondicional. Ao meu marido, por todo amor e apoio fundamental na conquista dos meus sonhos. Às minhas irmãs, Isabela e Isadora, peças importantes na minha jornada. À minha tia e mãe do coração, Leila, sem o apoio e suporte dela, não estaria aqui hoje.

Agradeço aos amigos que o mestrado me proporcionou (Aurimar, Érica, Igor, Manuela, Ronan, André e Mayara), pelas conversas, apoio, conselhos, auxílios, reuniões e momentos de alegria, sem os quais não seria possível chegar ao final dessa jornada. Aos familiares mais próximos (Thaiane e Tia Kuka), pelo incentivo.

E por último, gostaria de agradecer a mim mesma, pois sem meu esforço, foco e dedicação nada disso seria possível.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

## RESUMO

O presente estudo objetivou avaliar o desempenho financeiro das ISFL's prestadoras de serviço, a partir dos constructos vulnerabilidade e sustentabilidade. Para tanto, buscou-se identificar se as ferramentas de *accountability*, dentre as elencadas por Ebrahim (2003b), são utilizadas pelas entidades da amostra de ISFL's do Distrito Federal, o que ocorreu por meio de entrevista semiestruturada aos servidores do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Em etapa posterior aplica-se o modelo de avaliação, com dados de 2016, 2017 e 2018, a uma amostra final de 36 entidades do Distrito Federal beneficiárias de recursos públicos. Como resultado das entrevistas realizadas, verificou-se que as entidades parecem depender de recursos públicos, não apresentam adequado gerenciamento financeiro, possuem transparência insuficiente, apresentam baixa qualidade das demonstrações contábeis, cumprem as normas apenas parcialmente e não utilizam desempenho financeiro como ferramenta de *accountability*. Os resultados do modelo corroboram tais achados, e demonstram que 78,70% das entidades se apresentam com algum risco de vulnerabilidade, outros 2,78% estão em severo risco de vulnerabilidade. Além disso, somente 7,41% das entidades são sustentáveis, enquanto o cenário no outro extremo é de 26,85% das instituições insustentáveis e outros 40,74% com alta probabilidade de insustentabilidade. Dessa forma, a presente pesquisa pode contribuir para preencher uma lacuna na literatura sobre desempenho de instituições sem fins lucrativos, chamando atenção à importância da avaliação de desempenho financeiro tanto por parte das próprias entidades, quanto pelos seus principais *stakeholders*, em especial o provedor de recursos públicos.

**Palavras-Chave:** Instituições sem fins Lucrativos. *Accountability*. Desempenho financeiro.

## **ABSTRACT**

This study aimed evaluate the financial performance from the constructs of financial vulnerability and financial sustainability of non-profit institutions (ISFL's). Therefore, we sought to identify whether the accountability tools, among those listed by Ebrahim (2003b), are used by the sample entities, which took place through a semi-structured interview with employees of the Public Ministry of the Federal District and Territories (MPDFT). In a later stage, the evaluation model is applied, with data from 2016, 2017 and 2018, the final sample was composed of 36 entities in the Federal District that benefit from public resources. As a result of the interviews carried out, it was verified that the entities seem to depend too much on public resources, doesn't have adequate financial management, don't have transparency, have low quality of financial statements, only partially comply with the standards and don't use financial performance as an accountability tool. Model results corroborate these findings and demonstrate that 78.70% of the entities present themselves with some risk of vulnerability, another 2.78% are at severe risk of vulnerability. Furthermore, only 7.41% of entities are sustainable, while the scenario at the other extreme is 26.85% of unsustainable institutions and another 40.74% with a high probability of unsustainability. Thus, this research can contribute to filling a gap in the literature on the performance of non-profit institutions, drawing attention to the importance of evaluating the financial performance by the entities themselves, as well as by their main stakeholders, especially the provider of public resources.

**Keywords:** Non-Profit Institutions. Accountability. Financial performance.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Transições de medição e gerenciamento de desempenho.....	30
--	----

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Objetivos específicos e resultados.....	19
Tabela 2: Perfil dos entrevistados.....	42
Tabela 3: Modelo de Vulnerabilidade financeira de Tuckman e Chang (1991).....	43
Tabela 4: Modelo de Sustentabilidade financeira, adaptado de Bowman (2011).....	45
Tabela 5: Categorias finais resultantes da análise de conteúdo.....	50
Tabela 6 – Estatística descritiva da amostra por ano dos indicadores de vulnerabilidade e sustentabilidade.....	79
Tabela 7: Valores dos indicadores de Vulnerabilidade utilizados para distribuição das entidades da amostra, no triênio 2016-2018.....	84
Tabela 8: Classificação de risco de Vulnerabilidade no triênio 2016-2018.....	86
Tabela 9: Valores dos indicadores de Sustentabilidade utilizados para distribuição das entidades da amostra, no triênio 2016-2018.....	87
Tabela 10: Classificação de risco de Sustentabilidade, no triênio 2016-2018.....	89
Tabela 11: Questões utilizadas na entrevista semiestruturada.....	102
Tabela 12: Indicadores de vulnerabilidade e sustentabilidade da amostra de ISFL – ano 2016.....	104
Tabela 13: Indicadores de vulnerabilidade e sustentabilidade da amostra de ISFL – ano 2017.....	105
Tabela 14: Indicadores de vulnerabilidade e sustentabilidade da amostra de ISFL – ano 2018.....	106
Tabela 15: Parâmetro de referência por indicador de vulnerabilidade e sustentabilidade, para distribuição das entidades da amostra.....	107
Tabela 16: Composição das receitas, por fonte, das entidades da amostra.....	108
Tabela 17: Classificação de risco de Vulnerabilidade por entidade e ano.....	111
Tabela 18: Classificação de risco de sustentabilidade por entidade e ano.....	112

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CR	Concentração de Receitas
DDC	Dias de Dinheiro em Caixa
DF	Distrito Federal
FPL	Financiamento pelo Patrimônio Líquido
GDF	Governo do Distrito Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISFL	Instituição Sem Fim Lucrativo
MO	Margem operacional
MOB	Margem operacional com fórmula de cálculo adaptada
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e territórios
ONG	Organização Não Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
PIB	Produto Interno Bruto
RCA	Relação Custos Administrativos
ROA	Return on Assets
RPL	Rentabilidade sobre o Patrimônio Líquido
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TDR	Teoria da Dependência de Recursos

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	12
1.1 Tema .....	12
1.2 Problematização .....	14
1.3 Objetivos gerais e específicos .....	16
1.4 Justificativa e Relevância.....	16
1.5 Estrutura do trabalho.....	19
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	20
2.1 Teoria da dependência de recursos .....	20
2.2 <i>Accountability</i> e instituições sem fins lucrativos .....	23
2.2.1 Mecanismos de <i>accountability</i> .....	26
2.3 Desempenho financeiro .....	28
2.3.1 Vulnerabilidade, viabilidade e sustentabilidade financeira .....	32
2.4 Terceiro Setor e seu desenvolvimento no Brasil.....	36
3. METODOLOGIA .....	39
3.1 Caracterização do Estudo.....	39
3.2 Instituições sem fins lucrativos do Distrito Federal.....	40
3.3 Coleta e análise dos dados .....	40
3.4 Modelos de avaliação de desempenho .....	43
3.5 Limitações do estudo .....	48
4. RESULTADOS .....	49
4.1 Análise das entrevistas semiestruturadas .....	49
4.1.1 Gestão financeira e não financeira.....	51
4.1.2 Dependência de recursos e recursos públicos .....	57
4.1.3 Atuação do Governo do Distrito Federal.....	60
4.1.4 Atuação do Ministério Público do Distrito Federal e territórios .....	65
4.1.5 Contabilidade.....	69
4.1.6 Transparência e legitimidade.....	71
4.1.7 Normativos e regulamentações.....	73
4.2 Aplicação do modelo de avaliação do desempenho das ISFL's do Distrito Federal.....	77
4.2.1 Análise descritiva dos indicadores .....	78
4.2.2 Classificação das entidades quanto a vulnerabilidade e sustentabilidade financeira.....	83
4.2.3 Avaliação do desempenho das instituições .....	89
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	92

REFERÊNCIAS .....	94
APÊNDICE 1 .....	102
APÊNDICE 2 .....	104
APÊNDICE 3 .....	107
APÊNDICE 4 .....	108
APÊNDICE 5 .....	111

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 Tema

As instituições sem fins lucrativos cresceram em número e em visibilidade em várias partes do mundo nas últimas duas décadas. Juntamente, surgiram inúmeros escândalos sobre *accountability* e falhas de governança, como, por exemplo, na *United Way of America*, *American Cancer Society* e *American Red Cross* (Ebrahim, 2003a), *Foundation for Peace and Justice*, *Association for Cancer Research*, e *Brisbane's Royal Hospital* (Gibelman & Gelman, 2001). Estes escândalos, a competitividade por recursos e a busca por legitimidade no meio reforçaram a discussão sobre *accountability* em instituições sem fins lucrativos. Dentre os questionamentos por parte dos estudiosos e gestores dessas organizações, destacam-se as problemáticas: “a quem se deve *accountability*” e “pelo que se deve *accountability*”.

Marcadamente diferente de outros tipos de organizações, seja o poder público ou a iniciativa privada com finalidade lucrativa, em organizações sem fins lucrativos a expectativa é que se respondam aos interesses de seus doadores, conselhos, clientes, empresas e agências contratantes (Bogart, 1995), também chamados de *stakeholders*. Dessa maneira restam dúvidas a quem priorizar quando do planejamento de *accountability*.

Por sua vez, o questionamento sobre as atividades e/ou as informações gerais que devem ser objeto de *accountability* leva a reflexão sobre o que os doadores desejam saber (e.g., se seu dinheiro está sendo bem gasto). Nesse ponto, tem-se uma resposta generalista de que mais *accountability* é melhor (Ebrahim, 2016), sem, entretanto, considerar os custos associados a produção de informações. Tais indagações constituem um desafio à gestão e à avaliação dessas entidades (Ebrahim, 2016).

Têm-se conceitualmente *accountability* como "o meio pelo qual indivíduos e organizações se reportam a uma autoridade(s) reconhecida(s) e são responsabilizados por suas ações" (Edwards & Hulme, 1996, p.967, tradução livre). Porém, cabe ressaltar que o conceito de *accountability* é complexo, composto e abstrato (Edwards & Hulme, 1996; Ebrahim, 2003a). Nesse sentido, autores como Najam (1996) e Ebrahim (2003a) entendem *accountability* de maneira relacional, ou seja, pressupõem relação entre as partes, que são diferentes e possuem também interesses distintos. Devido aos diversos interessados da relação, têm-se múltiplas “*accountabilities*” e conseqüentemente diversos mecanismos disponíveis para que se possa ter “*accountabilities*” em instituições sem fins lucrativos. Entre essas, Ebrahim (2003b) elenca: declarações e relatórios de *disclosure*, *evaluation* e avaliação de desempenho, autorregulação, participação e aprendizado adaptativo (ver Seção 2.2.1).

A avaliação do desempenho, foco do presente estudo, é uma ferramenta utilizada para *accountability* (Ebrahim, 2003b; Hoque & Parker, 2015), normalmente exigida pelos provedores de recursos externos e utilizada internamente como ferramenta gerencial. Dentre os estudos que tratam desempenho financeiro das entidades beneficentes como uma métrica de *accountability*, destacam-se as pesquisas de Gollo, Schulz e Rosa (2014), Silveira e Borba (2010) e Zittei, Politeo e Scarpin (2016), que observaram baixo nível de *accountability* das instituições sem fins lucrativos no Brasil.

É importante salientar que a avaliação de desempenho pode se dar de diferentes maneiras. Em instituições sem fins lucrativos (ISFL's), as dificuldades em relação à mensuração de desempenho financeiro são ampliadas, visto que não possuem finalidade lucrativa, ou seja, não objetivam agregar valor aos acionistas, e a competitividade se dá por fundos de grandes doadores, governo e doações privadas, ou seja, por fontes de receitas (Greenlee & Tuckman, 2007). Entretanto, conforme Booth, McGregor-Lowndes, Ryan e Irvine (2015), é antiquada a visão de que organizações sem fins lucrativos, que buscam recursos junto ao governo ou recorrem a doações públicas, devam gastar o dinheiro exclusiva e imediatamente na missão. Isso porque, para os autores, a proteção financeira é fundamental a qualquer instituição. Nesse sentido cabe salientar que, se de um lado, os governos esperam aferir resultados da aplicação dos seus recursos imediatamente, por outro, as instituições devem se preocupar também com a continuidade da prestação de serviço ao longo do tempo.

As organizações sem fins lucrativos no Brasil compõem um setor relevante para a economia nacional, como mostra a pesquisa publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2016), que constatou a existência de 236.950 instituições, com 2,2 milhões de pessoas empregadas, o que representava cerca de 2,5% das pessoas ocupadas assalariadas no Brasil em 2016. Ademais, um estudo desenvolvido por Salamon, Sokolowski, Haddock e Tice (2013) confirmou a magnitude e importância deste setor para o cenário econômico nacional, quando se observou uma participação de instituições sem fins lucrativos de 3,4% no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Destaca-se ainda os recursos públicos federais transferidos para organizações da sociedade civil (OSC), no valor de quase 13 bilhões de reais em 2018 (IPEA, n.d.), sem considerar recursos públicos estaduais e municipais.

O termo terceiro setor é amplo e engloba diversos tipos de instituições privadas, como organizações não-governamentais (ONGs), empresas sociais, instituições de caridade, entidades de benefício público, organizações voluntárias, organizações de donativos, organizações sem fins lucrativos, organizações associativas (*e.g.* cooperativas, clubes esportivos e de artes) e associações profissionais (Cordery & Sinclair, 2013). *A priori* esses

termos também são utilizados para se referir a instituições privadas sem fins lucrativos, no geral. Desse modo, no presente estudo, tal qual em Ebrahim (2003b), os seguintes termos são considerados sinônimos: organizações sem fins lucrativos, organizações não governamentais e instituições sem fins lucrativos. O presente estudo ainda tem como foco as organizações de serviço, cuja orientação está voltada para o desenvolvimento da caridade, conforme classificação de Ebrahim (2003a).

## **1.2 Problematização**

São variados os estudos em língua inglesa sobre *accountability* em organizações sem fins lucrativos (*e.g.*, Costa; Ramus & Andreus, 2011; Crawford; Morgan & Cordery, 2018; Becker, 2018; Tacon; Walters & Cornforth, 2017). Sobre realidade brasileira, os estudos são poucos (*e.g.*, Carneiro; Oliveira & Torres, 2011; Perez, 2014; Jorge, 2020), corroborando segundo Paula, Olivero, Muritiba e Muritiba (2010) e Marques, Rody, Campos e Reina (2015). Quando se fala de pesquisas especificamente relacionadas a desempenho financeiro como mecanismo de *accountability*, existem ainda poucos estudos internacionais e/ou nacionais voltados a instituições sem fins lucrativos (*e.g.* Neves, 2019).

Tal volume de pesquisa nacional sobre *accountability* em instituições sem fins lucrativos pode se dever a dificuldade em se obter informações internas a essas organizações, condição agravada quando se trata de dados financeiros para avaliar o desempenho. Além disso, no contexto nacional é conhecida a pouca atenção dada à gestão financeira por parte do próprio setor não lucrativo, destacando-se, dentre as possíveis justificativas, o fato de não se buscar lucratividade ou a dificuldade na mensuração do produto gerado por essas entidades (Drucker, 2006).

Apesar da aparente falta de interesse em se medir desempenho financeiro por partes das organizações, um movimento, liderado pelos provedores de recursos dessas entidades (*e.g.* governos, empresas, pessoas físicas doadoras, entre outros), vem exigindo uma postura cada vez mais profissional por parte dessas organizações também no cenário nacional. Ademais, o aumento no número de instituições com atuação sem fins lucrativos gera disputa na captação dos recursos reconhecidamente escassos, exigindo que tais entidades busquem, cada vez mais, se legitimar como uma instituição eficiente e cumpridora de sua missão como forma de auferir recursos. Para a amostra considerada no presente estudo, os recursos têm origem pública, mais especificamente, trata-se de organizações sem fins lucrativos dependentes de financiamento do governo (ver Seção 3.2).

Assim, apesar de eventual fragilidade dos dados financeiros referentes ao desempenho das instituições sem fins lucrativos, tomam-se os achados de Verbruggen, Christiaens e Milis (2011) para corroborar teoricamente a pertinência da coleta de dados empregada no presente estudo (ver Seção 3.3). Segundo os autores, baseados na Teoria da Dependência de Recursos (TDR) (ver Seção 2.1), organizações sem fins lucrativos dependentes de financiamento do governo e doações privadas possuem maior probabilidade de estar em conformidade com os regulamentos de relatórios financeiros.

A partir disso, o presente estudo trata de *accountability* e do desempenho financeiro de instituições sem fins lucrativos, com foco na discussão de vulnerabilidade, viabilidade e sustentabilidade, conforme Tuckman e Chang (1991), Bowman (2011) e Booth *et al.* (2015). Tuckman e Chang (1991) defendem um modelo de detecção de vulnerabilidade financeira para instituições sem fins lucrativos, o qual foi amplamente replicado, considerando uma instituição vulnerável financeiramente quando é provável que haja redução dos serviços prestados após ocorrência de choque financeiro (Tuckman & Chang, 1991). Bowman (2011), porém, adiciona que apenas a vulnerabilidade financeira não oferece informações suficientes sobre a continuidade da organização; defende, para tanto, um modelo baseado na capacidade e sustentabilidade financeira, observada nos curto e longo prazos, como possíveis explicações para a continuidade das instituições, mesmo que essas operem em uma situação dita de vulnerabilidade financeira (ver Seção 2.3.1). Dessa maneira, capacidade financeira compreende os recursos necessários para o aproveitamento de oportunidades e reações a ameaças inesperadas, enquanto a sustentabilidade financeira possui foco no longo prazo e é medida a partir da mudança de capacidade financeira em cada período.

Considerando as características das instituições sem fins lucrativos brasileiras, em especial aquelas financiadas com recursos públicos (ver Seção 3.2), a pesquisa tem viés empírico e busca identificar quais as ferramentas, dentre as elencadas por Ebrahim (2003b), são utilizadas para *accountability* dessas instituições. Dado os poucos estudos publicados que tratam de desempenho financeiro como mecanismo de *accountability*, especialmente voltados a instituições sem fins lucrativos (ver Seção 2.2), o presente estudo trata das ISFL's do Distrito Federal beneficiárias de recursos públicos, o que delinea um dos *stakeholders* para discussão de *accountability*, a saber: o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), que realiza rotineiramente a fiscalização de instituições sem fins lucrativos beneficiárias de recursos públicos do Governo do Distrito Federal (ver Seção 3.3). Salienta-se que tais instituições concentram-se essencialmente na prestação de serviços sociais. A partir dessa amostra, espera-

se aplicar um modelo de avaliação do desempenho financeiro a partir dos constructos<sup>1</sup> vulnerabilidade e sustentabilidade para tais instituições.

### **1.3 Objetivos gerais e específicos**

O objetivo geral consiste em avaliar o desempenho financeiro das ISFL's prestadoras de serviço, a partir dos constructos vulnerabilidade e sustentabilidade financeira. Os objetivos específicos são:

- Identificar se as ferramentas elencadas por Ebrahim (2003b) são utilizadas para *accountability* pelas ISFL's do Distrito Federal;
- Operacionalizar os constructos de vulnerabilidade e de sustentabilidade, através da aplicação e da adaptação dos indicadores para as ISFL's da amostra;
- Analisar o desempenho das ISFL's da amostra, baseado nos constructos de vulnerabilidade e sustentabilidade financeira.

### **1.4 Justificativa e Relevância**

As organizações sem fins lucrativos apresentam diversos problemas, tais como falta de planejamento estratégico e operacional, processos decisórios centralizados, sistemas de informação inadequados, escassez de recursos humanos e materiais e a formação insuficiente dos líderes (Cazzolato, 2009). Mais recentemente Mário, Alves, Carmo, Silva e Jupetipe (2013) também evidenciaram a ausência de planejamento estratégico, interdependência social e cultural, e ausência de sistema de custos. Tais problemas prejudicam a manutenção das atividades dessas organizações e a realização de projetos relevantes à sociedade, além de gerar complicações na captação de recursos. Nesse sentido, avaliar a sustentabilidade financeira possibilitaria aos provedores dessas organizações uma visão de longo prazo, auxiliando na avaliação do desempenho dessas frente aos recursos investidos.

O fato de não haver finalidade lucrativa não isenta as instituições da necessidade de recursos para a realização das atividades. Lemos Júnior (2002, p. 74) reforça que “independentemente da forma e da finalidade para a qual foram constituídas, [tais instituições] são agentes consumidores de recursos econômicos”. Ademais, a obtenção de recursos perpassa pela boa reputação junto aos doadores – que podem ser alcançados por meio dos mecanismos

---

<sup>1</sup> Apesar de ser um aspecto relevante, conforme Booth *et al.* (2015), diferente de vulnerabilidade e sustentabilidade, a viabilidade financeira é muito pouco tratada na literatura (ver Seção 2.3.1). Diferente dos demais constructos, não se identificou um modelo que possibilitasse avaliar viabilidade financeira de ISFL's.

de *accountability* – e pela eficiência e estabilidade financeira (Cruz & Estraviz, 2000; Trussel & Parsons, 2007). Salienta-se também que a não cobrança por serviços, característica de diversas instituições sem fins lucrativos, reforça a necessidade de se efetuar a análise de entidades beneficentes, já que a viabilidade financeira é um fator que amplia o risco à continuidade e, por conseguinte, ao alcance da missão social das instituições sem fins lucrativos (Abraham, 2004; Hoque & Parker, 2015).

Zainon, Atan e Bee Wah (2014) afirmam que os recursos financeiros são fatores críticos à sustentabilidade da organização. Quanto mais recursos financeiros disponíveis, mais disponibilidade para implementar o planejamento financeiro organizacional, diminuindo assim a vulnerabilidade financeira das instituições em caso de choques financeiros (Tuckman & Chang, 1991; Berrett & Holliday, 2018), isto é, no caso de um provedor de recursos optar pela interrupção do financiamento.

Entretanto, entidades sem fins lucrativos apresentam uma tendência de não priorizar o desempenho e os resultados, o que é decorrente, segundo Drucker (2006), das dificuldades de mensuração e de controle de tais fatores (*i.e.*, desempenho e resultados). Há ainda a crença comum de que instituições sem fins lucrativos devam utilizar os recursos arrecadados exclusiva e imediatamente na missão (Booth *et al.*, 2015). Tal crença vai de encontro ao argumentado em diversos trabalhos sobre vulnerabilidade e sustentabilidade financeira (*e.g.*, Greenlee & Trussel, 2000; Hager, 2001; Trussel, 2002; Trussel & Greenlee, 2004; Weerawardena, McDonald & Mort, 2010; Besel, Williams & Klak, 2011; Bowman, 2011).

Kramer (1981, *apud* McDonald, 1999, p. 12) afirma que as organizações sem fins lucrativos são vulneráveis à ineficiência e sujeitas a "insularidade, baixa *accountability*, um estilo de operação casual, confuso e desajeitado". Ratifica-se, assim, que a avaliação de desempenho é essencial a tais entidades tanto quanto àquelas com finalidade lucrativa, dado que ambas estão expostas às adversidades do mercado, devem reportar informações pertinentes aos seus provedores e apresentam vulnerabilidades organizacionais.

Aperfeiçoar ou gerenciar a imagem das instituições auxilia na maior obtenção de recursos privados, como mostra Cruz e Estraviz (2000, *apud* Cazzolato, 2009, p. 75): para “quase todos os empresários entrevistados (93,02%), o motivo mais importante que os levam a participar dos projetos com doações é a credibilidade que depositam na ONG [organização não governamental]”. Willems, Jegers e Faulk (2016) também afirmam que a reputação possui influência nas decisões dos *stakeholders*, afetando, portanto, o modo com que as organizações captarão recursos e doações, e atrairão pessoal, voluntários e outras formas de apoio. Em outras

palavras, percebe-se que a reputação é dependente da avaliação de múltiplos *stakeholders*, que diferem eventualmente quanto aos interesses e às necessidades informacionais.

Trussel e Parsons (2007), por sua vez, propuseram uma estrutura para identificar fatores nos relatórios financeiros de instituições sem fins lucrativos que podem afetar as doações. As descobertas foram de que “as doações são uma função da eficiência, estabilidade financeira, quantidade de informações fornecidas pela organização e reputação da organização” (Trussel & Parsons, 2007, p. 282-283, tradução livre). Desse modo, é possível perceber a necessidade da avaliação do desempenho financeiro em instituições sem fins lucrativos, como ferramenta de *accountability*, uma vez que essa mensuração pode proporcionar, entre outros benefícios, a legitimidade junto aos provedores, por meio de uma relação de maior confiança, uma melhor reputação junto à comunidade assistida, maior capacidade de prestação de serviços, aumento da longevidade e mais acesso a recursos financeiros.

Nesse sentido, tem-se na literatura internacional diversos estudos sobre *accountability* em instituições sem fins lucrativos, com enfoques diferentes (*e.g.* Becker, 2018; Yates, Belal, Gebreiter & Lowe, 2021; Bradford, Luke & Furneaux, 2020). Entretanto, quando se adiciona desempenho financeiro, há trabalhos recentes, porém em menor quantidade (*e.g.* Williamson & Kingston, 2021; Lebec, 2021).

Ainda, apesar da relevância da temática e de sua pertinência para a realidade empírica das instituições (Feng; Neely.; Slatten, 2016), pesquisas sobre o terceiro setor no Brasil começaram na década de 1990 e ainda hoje são escassas. Paula, Olivero, Muritiba e Muritiba (2010) encontraram 77 artigos publicados em periódicos com Qualis/Capes nível B2 ou superior, para o período 1998-2009, o que corresponde a apenas 2,2% do total dos artigos publicados no período estudado. Quase 60% dos artigos possuem abordagem qualitativa, tendo sido constatada ampla diversidade de temas e ausência de linhas de pesquisa consistentes. Desse modo, é possível perceber que as pesquisas estavam em estágio inicial em 2010, eram pontuais e dispersas, o que sugere a existência de diversas lacunas de pesquisa.

Corroborando o estudo anterior, Marques, Rody, Campos e Reina (2015) demonstram a escassa existência de literatura sobre o terceiro setor. Entretanto, os autores identificaram um crescente interesse por instituições sem fins lucrativos a partir do ano de 2010, com produção científica correspondente a quase 50% de todo o período analisado (1998 a 2013). Ainda assim, em linha com os achados de Paula *et al.* (2010), as temáticas são diversas, o que evidencia um campo vasto para novas pesquisas e demonstra pouco avanço.

No contexto brasileiro, segundo Paula, Olivero, Muritiba e Muritiba (2010) e Marques, Rody, Campos e Reina (2015), observam-se poucos estudos sobre *accountability* no terceiro

setor, sendo ainda mais escassos ao adicionar desempenho financeiro como uma das possíveis ferramentas, tal qual elencado por Ebrahim (2003b). Nesse sentido, a presente pesquisa avança em relação às existentes, pois visa avaliar o desempenho financeiro das ISFL's prestadoras de serviço, alinhado à discussão de vulnerabilidade e sustentabilidade financeira das instituições. Em relação aos usuários, a contribuição reside na aplicação de tal modelagem que direciona a um padrão informacional (*i.e.*, indicadores) a ser reportado pelas instituições aos provedores de recursos, especialmente aquelas dependentes de financiamento público, tal qual a amostra aqui considerada.

## 1.5 Estrutura do trabalho

O presente estudo está estruturado em cinco seções, começando por esta introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico do trabalho, que se fundamenta na teoria da dependência de recursos (Seção 2.1). Discute-se, ainda, *accountability* em instituições sem fins lucrativos (Seção 2.2) e o desempenho financeiro (Seção 2.3), seguidos da apresentação do terceiro setor brasileiro na Seção 2.4.

A caracterização do estudo e a descrição das instituições sem fins lucrativos do Distrito Federal, definidas como amostra do trabalho, encontram-se na Seção 3. Os resultados são apresentados na Seção 4 e subdividem-se em análise qualitativa, análise quantitativa e aplicação do modelo de avaliação de desempenho. Por fim, na Seção 5, são feitas as considerações finais, seguidas das referências.

Com o objetivo de associar a estrutura do trabalho com os objetivos específicos propostos, apresenta-se no Tabela 1 a seção específica em que se encontram os resultados apresentados para cada um dos objetivos expostos.

**Tabela 1: Objetivos específicos e resultados**

Objetivo específico	Onde é apresentado o respectivo resultado?
Identificar se as ferramentas elencadas por Ebrahim (2003b) são utilizadas para <i>accountability</i> pelas ISFL's do Distrito Federal	4.1
Operacionalizar os constructos de vulnerabilidade e de sustentabilidade, através da aplicação e da adaptação dos indicadores para as ISFL's da amostra	3.4 e 4.2.2
Analisar o desempenho das ISFL's da amostra, baseado nos constructos de vulnerabilidade e sustentabilidade financeira.	4.2.3

Fonte: elaboração própria.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Teoria da dependência de recursos

Sabe-se que a discussão da temática da transferência de recursos públicos a instituições privadas encontra-se suportada na literatura científica por diferentes teorias, além daquelas que tangenciam a gestão financeira. Apesar disso, entende-se que avaliar o desempenho de tais instituições, tendo a contabilidade como ferramenta de análise, pode gerar contribuições para o entendimento da realidade atual. Ademais, Ebrahim (2003b, p. 814) afirma que “os estudos de dependência de recursos oferecem muitas informações sobre a *accountability*, principalmente revelando os tipos de mecanismos usados pelas organizações para alavancar a capacidade de resposta”.

A teoria da dependência de recursos (TDR) surgiu a partir da publicação da obra seminal “*The external control of organizations*”, de autoria de Pfeffer e Salancik, em 1978. Trata-se de uma teoria abrangente em relação à sua abordagem em organizações, que combina questões relacionadas a poder e como as organizações procuram gerenciar seus ambientes (Davis & Cobb, 2010). O foco da teoria está na ideia de que as organizações são sempre dependentes de recursos externos, e que a sobrevivência destas depende da sua adaptação às contingências ambientais, no sentido de diminuir interdependências, que em consequência podem gerar outros tipos de interdependência.

Na TDR, “o ambiente é visto como sendo um sistema de indivíduos e organizações em uma rede conectada com a qual a organização precisa interagir. O ambiente exerce influência sobre a estrutura organizacional e o comportamento individual” (Mendonça & Araújo, 2011, p. 115). A partir dessa visão é possível inferir que, de acordo com a TDR, deve haver uma conexão entre ambiente interno e externo da organização. Tal afirmação vai ao encontro de Pfeffer e Salancik (2003), que afirmam que o que acontece em uma organização não é apenas uma função da organização, sua estrutura, liderança, procedimentos ou objetivos, mas também uma consequência do ambiente e das contingências e restrições específicas decorrentes desse ambiente.

Deste modo, a TDR trata as organizações como um sistema interativo em relação aos outros sistemas, sendo, portanto, um sistema aberto. Outro aspecto é que “a organização é vista como um conjunto de seres humanos dotados de autonomia que constroem o contexto externo” (Bataglia, Franklin, Caldeira & Silva, 2009, p. 318), ou seja, na TDR as organizações são ativas em influenciar o ambiente, que passa a ter caráter institucional legitimado. Assim, a autonomia

dos seres humanos em construir seu próprio ambiente denota aspectos voluntaristas, isto é, a TDR considera aspectos não deterministas.

É pressuposto da TDR que as organizações são dependentes de recursos fornecidos pelo ambiente, ou seja, de outras organizações, formando assim uma rede interorganizacional de dependência de recursos (Pfeffer & Salancik, 2003). É imperativo, para Pfeffer e Salancik (2003), a afirmação de que nenhuma organização é completamente autossuficiente ou possui controle completo das condições para sua própria existência, isto é, qualquer organização tem algum tipo de dependência de recursos com outras organizações (ambiente). Tal dependência pode ser de recursos críticos ou não, essenciais à sobrevivência da organização ou não, e principalmente podem ser recíprocas ou não, chamada de interdependência organizacional.

Outro pressuposto da TDR é que a organização sobreviverá na medida que for eficaz na aquisição de recursos e no controle sobre esta aquisição junto ao ambiente, incluindo recursos de outras organizações (Casciaro & Piskorski, 2005; Malatesta & Smith 2014; Pfeffer & Salancik, 2003). Pfeffer e Salancik (2003, p. 2) resumem que “a chave para a sobrevivência organizacional é a habilidade de adquirir e manter recursos”. Tal pressuposto está ligado ao fato de as organizações não serem completamente autossuficientes, ou seja, relacionado ao entendimento do pressuposto anterior.

De acordo com a TDR, uma organização, ao aumentar o poder em relação a outras, amplia a possibilidade de sua sobrevivência, visto que passa a ter maior controle dos recursos necessários (Berrett & Holliday, 2018). Nesse sentido, uma dependência acentuada gera menos poder, além de a entidade ficar vulnerável à escassez de recursos ou ao fato de um fornecedor optar por lhe interromper o fornecimento de materiais, por exemplo. Nesse cenário, ter-se-ia uma fonte de incerteza dentro da organização (Berrett & Holliday, 2018), também chamado de choque financeiro, por Tuckman e Chang (1991). Tal cenário ameaça a sobrevivência da entidade, já que interfere na capacidade de adquirir recursos. Dessa maneira, “as organizações são orientadas a gerenciar suas entradas e diminuir a incerteza, além de aumentar o poder e diminuir a dependência” (Berrett & Holliday, 2018, p. 3, tradução livre).

A TDR tem sido utilizada majoritariamente em estudos com foco em empresas privadas com fins lucrativos, porém “é igualmente aplicável às relações entre organizações sem fins lucrativos e seus financiadores” (Ebrahim, 2003b, p. 814, tradução livre). A relação de dependência de recursos gera preocupação para as ISFL's, considerando as exigências de *accountability*, que podem se traduzir em (i) requisitos onerosos e eventualmente inalcançáveis para captação de recursos, mas ao mesmo tempo em (ii) vantagens que possibilitam a alavancagem de fundos com a divulgação de projetos e programas (Ebrahim, 2003b).

Nesse aspecto, se vê uma relação de interdependência de recursos, mesmo que assimétrica, dado que simultaneamente (i) as organizações dependem do dinheiro dos financiadores e (ii) os financiadores dependem da reputação em desenvolvimento<sup>2</sup> dessas ISFL's (Ebrahim, 2003b). Essa mesma relação ocorre quando o financiador é o poder público, já que esse, muitas vezes, depende dos serviços assistenciais prestados pelas organizações sem fins lucrativos, os quais, se ofertados pelo próprio governo, poderiam ser demasiadamente onerosos.

No contexto de entidades sem fins lucrativos, cita-se Berrett e Holliday (2018), que examinaram se a diversificação ou a concentração de receita levam a maiores resultados relacionados a missão de tais instituições. Baseados na TDR, os resultados obtidos por tais autores indicaram que a diversificação da receita está associada a um aumento nos resultados organizacionais. Carroll e Stater (2008), por sua vez, indicaram que a diversificação pode reduzir a volatilidade das receitas, particularmente quando da uniformização de sua dependência entre investimentos, renda e doações. Ademais, a mitigação de certa dependência financeira também pode implicar na longevidade e sobrevivência da organização.

Tanto Berrett e Holliday (2018), quanto Carroll e Stater (2008), abordaram o indicador de concentração de receita, um indicador relevante relacionado ao aspecto de vulnerabilidade financeira (ver Seção 2.3.1). Os resultados de ambos referidos estudos vão ao encontro dos achados de Tuckman e Chang (1991), Greenlee e Trussel (2000) e Trussel (2002), enfatizando assim a importância do aspecto financeiro para a continuidade das instituições sem fins lucrativos.

Destaca-se, por fim, Verbruggen *et al.* (2011), que empregaram a TDR juntamente a teoria institucional, especificamente o isomorfismo coercitivo, com o objetivo de medir e explicar empiricamente o *compliance* das organizações sem fins lucrativos. Os autores argumentaram que organizações sem fins lucrativos dependentes de financiamento do governo e doações privadas tornam-se vulneráveis a mudanças ambientais, incertezas e escassez de recursos. Os resultados apontaram que organizações sem fins lucrativos que dependem fortemente de doações e subsídios do governo, ou aquelas que possuem uma quantidade apreciável de dívida, possuem maior probabilidade de estar em conformidade com os regulamentos de relatórios financeiros.

---

<sup>2</sup> A reputação é conferida por meio de informações que demonstrem sucesso das instituições (Ebrahim, 2002), ou seja, à medida que se demonstra sucesso a reputação se desenvolve.

## 2.2 *Accountability* e instituições sem fins lucrativos

Edwards e Hulme (1996, p. 967) definem *accountability* como "o meio pelo qual indivíduos e organizações se reportam a uma autoridade(s) reconhecida(s) e são responsabilizados por suas ações". Ebrahim e Weisband (2007, *apud* Ebrahim, 2016, p. 103, tradução livre), por sua vez, identificaram quatro componentes principais da *accountability*: "(i) transparência, que envolve a coleta de informações e a disponibilização ao escrutínio público; (ii) *answerability* ou *justification*, que requer um raciocínio claro para ações e decisões, incluindo aquelas não adotadas, para que possam ser razoavelmente questionadas; (iii) *compliance*, por meio do monitoramento e avaliação de procedimentos e resultados, combinado com transparência no relato desses achados; e, (iv) *enforcement* ou sanções por falhas no *compliance*, justificativa ou transparência". Entende-se que esses quatro componentes sugeridos por Ebrahim e Weisband (2007) trazem características complementares que demonstram de forma simplificada as particularidades da *accountability*, sendo este o conceito adotado no presente trabalho.

Na temática, para o contexto de instituições sem fins lucrativos, uma questão central é responder: a quem se deve *accountability*? Isso porque, em empresas com fins lucrativos normalmente dá-se enfoque aos acionistas, enquanto em organizações sem fins lucrativos a expectativa é que se respondam aos interesses de seus doadores, conselhos, clientes e empresas e agências contratantes (Bogart, 1995), considerados *stakeholders* das instituições visto que estes são grupos com interesse nas atividades e resultados dessas organizações e que essas organizações dependem para atingir seus próprios objetivos (Phillips, Barney, Freeman & Harrison, 2019). No mesmo sentido, Najam (1996) observou que as ONGs têm responsabilidade perante múltiplos atores e os dividiu em três categorias: patrões, clientes e eles próprios. De maneira complementar, Lu Knutsen e Brower (2010) definem três formas de *accountability* expressiva: para a comunidade, para a missão organizacional e para os clientes.

Na perspectiva de Najam (1996), patrões são os provedores de recursos, sejam externos (*e.g.*, governos, fundações ou outras organizações financiadoras) ou internos (*e.g.*, membros contribuintes). A categoria clientes refere-se principalmente a relacionamentos com "grupos aos quais as ONGs prestam serviços", apesar de também poder incluir comunidades ou regiões afetadas indiretamente pelos programas dessas organizações (Najam, 1996, p. 345, tradução livre). Por último, tem-se a *accountability* para a própria organização, isto é, relacionada à sua missão e equipe (*e.g.*, tomadores de decisões). Essas categorias podem ser consideradas ainda como descendentes, quando destinada a seus parceiros, beneficiários, funcionários e

apoiadores, e como ascendente, quando destinada aos ditos patrões, provedores de recursos diversos (Najam, 1996).

A existência de múltiplos atores a quem pode se destinar a *accountability* dificulta a estruturação única, que atenda diferentes interesses simultaneamente. Em que pese tais interesses, *a priori*, eventualmente até coincidirem, tem-se um conflito de poder entre tais grupos que geram tensões e levam a esforços de *accountability* dispersos por parte das instituições sem fins lucrativos. Nesse sentido, lidar com múltiplos *accountabilities* pode levar às organizações a dar preferência aos provedores de recursos, para proteger sua fonte de recursos (Najam, 1996). Tal preferência geraria, por outro lado, ameaças a legitimidade (Bogart, 1995).

Pela definição conceitual, o termo legitimidade, segundo Lister (2003), refere-se ao direito de uma organização fazer algo na sociedade. Para Hertel (2003, p. 42), legitimidade significa “comportamento compatível com princípios reconhecidos ou regras e padrões aceitos”. Desse modo, espera-se que as organizações sem fins lucrativos se comportem tal como espera seus *stakeholders*, visto que esses fornecem os recursos necessários para a manutenção das atividades sociais prestadas.

Entretanto, tem-se notícia de escândalos ligados às instituições sem fins lucrativos, tais como enriquecimento de integrantes, roubo, má administração de recursos, má conduta sexual (Gibelman & Gelman, 2001), como também alta remuneração de executivos, custos administrativos e de captação de recursos excessivos e a falha em atender os grupos mais pobres (Young, Bania & Bailey, 1996). Tal cenário tem gerado ameaça à legitimidade dessas organizações, com a consequente diminuição da confiança nessas entidades.

Em contraponto à diminuição da legitimidade, estudos fornecem evidências empíricas dos benefícios da *accountability* para as instituições sem fins lucrativos. Feng, Neely e Slatten (2016), por exemplo, revelaram que a certificação externa gera uma resposta pública favorável às organizações sem fins lucrativos certificadas, incluindo o aumento do volume de doações. Ademais, Trussel e Parsons (2007, p. 282-283, tradução livre) evidenciaram que “as doações são uma função da eficiência, estabilidade financeira, quantidade de informações fornecidas pela organização e reputação da organização”. Tais estudos demonstram que a opinião pública gera consequências às organizações, sejam boas ou ruins, e que estabelecer, portanto, uma relação de confiança com seus *stakeholders* gera a reputação necessária às instituições para manter suas atividades legítimas junto ao público atendido.

O noticiário dos escândalos financeiros citados ocorreu de forma simultânea ao crescimento do número de organizações, a partir dos anos 80 (Ebrahim, 2003a), quando da

redução de gastos e contratação do Estado. À época, observava-se a crença entre os doadores de que as ONGs eram mais econômicas do que os governos na prestação de serviços sociais básicos, mais capazes de alcançar os pobres e atores-chave nos processos de democratização – “apesar da falta de evidências empíricas suficientes para apoiar essas crenças” (Ebrahim, 2003a, p. 192, tradução livre). Essa visão de economicidade e de supercapacidade atribuída às organizações sem fins lucrativos começou a ser questionada no final dos anos 90 e início dos anos 2000, quando se passou a discutir questões de *accountability* (Ebrahim, 2003a).

No mesmo sentido, Falconer, Lucas e Salamon (1998) revelam mitos associados às entidades sem fins lucrativos. O primeiro deles trata da virtude pura, no qual à medida que as organizações sem fins lucrativos crescem em escala e complexidade, ficam mais vulneráveis tal qual outras instituições burocráticas. Tal vulnerabilidade se reflete na rigidez organizacional, morosidade e rotinização, demonstrando que as ISFL's não estão imunes às tensões que surgem entre flexibilidade e efetividade, controle distribuído na base e *accountability*.

Ainda na temática, uma outra questão associada a *accountability* é responder quais atividades ou informações gerais devem ser objeto de *accountability*? Essa questão reflete uma preocupação para com os doadores, financiadores e clientes, que desejam saber se seu dinheiro está sendo bem gasto, bem como gera uma resposta generalista de que mais *accountability* é melhor (Ebrahim, 2016). Tal resposta, entretanto, desconsidera os custos associados a produção de informações e às obrigações impostas às organizações.

Assim, tendo as demandas por *accountability* foco em múltiplos atores, as organizações são responsáveis por “coisas diferentes para pessoas diferentes” (Ebrahim, 2016, p. 106). A fim de orientar as instituições nesse processo, é possível dividir tais expectativas em quatro categorias amplas e integrativas – não mutuamente exclusivas – quais sejam: *accountability* por finanças, governança, desempenho e missão (Ebrahim, 2016).

A *accountability* por finanças é coercitiva ou punitiva, em que a ênfase está no “*disclosure*, confiança na supervisão legislativa ou regulatória e apoiada por ameaças de sanções por não conformidade, como multas, prisão ou perda do status de isenção de impostos” (Ebrahim, 2016, p. 106, tradução livre). A *accountability* por governança organizacional ocorre através da supervisão financeira por parte do conselho de administração, em que normalmente se quer rastrear o dinheiro, como foi arrecadado e como foi gasto, ou também se está em conformidade com a lei. Essas funções básicas são tratadas como um *accountability* fiduciário, não obstante ser cada vez maior a expectativa de se responsabilizar mais amplamente as instituições.

A *accountability* por desempenho tem por objetivo mostrar resultados, a partir da noção de que as organizações devem se responsabilizar pelo que entregam. Tal *accountability* depende de uma diversidade de habilidades relacionadas à medição de desempenho, desenvolvimento de indicadores, avaliação de impacto, agrupando-se em métricas que relacionam metas a resultados (Ebrahim, 2016). Há, porém, críticos dessa abordagem, por seu foco essencialmente no curto prazo, o que pode prejudicar a consecução de atividades que necessitam de maiores espaço de tempo para se obter os ditos resultados (Ebrahim, 2016).

Por fim, a *accountability* por missão é uma variante centrada na missão da *accountability* por desempenho, mas se difere no foco por ter uma visão de longo prazo para a medição de desempenho, na qual se enfatiza aspectos de interação e de aprendizado. Nessa perspectiva, também, “as metas e estratégias organizacionais estão sujeitas à adaptação, à medida que os gerentes aprendem mais sobre os problemas sociais que estão tentando entender e resolver” (Ebrahim, 2016, p. 108, tradução livre).

Najam (1996) vê a *accountability* em um sentido relacional, cuja forma dependerá da maneira como se dá a relação entre as entidades sem fins lucrativos e a outra parte. Além disso, de acordo com Ebrahim (2003b), mecanismos de *accountability* variam necessariamente com o tipo de ISFL. Assim, é possível afirmar também que as organizações estão sujeitas a diversas “*accountabilities*” (Najam, 1996; Lu Knutsen & Brower, 2010), sendo que as escolhas das prioridades, por parte das organizações, um desafio aos gestores das instituições sem fins lucrativos (Ebrahim, 2016).

### **2.2.1 Mecanismos de *accountability***

Devido a variedade de partes interessadas e a pluralidade de informações, também são diversos os mecanismos disponíveis de *accountability*, tais como: declarações e relatórios de *disclosure*, *evaluation* e avaliação de desempenho, autorregulação, participação e aprendizado adaptativo (Ebrahim, 2003b). Nesse âmbito de mecanismos, é essencial se diferenciar o que são ferramentas e o que são processos. Simplificadamente, “as ferramentas de *accountability* se referem a dispositivos ou técnicas discretas usadas para obter a *accountability*” (Ebrahim, 2003b, p. 815) e processos são normalmente amplos e multifacetados, menos tangíveis e com prazo determinado, além de enfatizar um curso de ação e não somente o resultado final (Ebrahim, 2003b).

Declarações e relatórios de *disclosure* estão entre os mecanismos de *accountability* exigidos reiteradamente por regulamentações em diversos países (Ebrahim, 2016). No Brasil,

tais exigências estão presentes na Lei n.º 13.019/2014 e suas alterações, considerada o marco regulatório das organizações da sociedade civil, que trata principalmente da regulamentação do regime jurídico de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, dentre outros aspectos. Em nível estadual e municipal, há uma regulamentação específica com base na referida lei federal. Além disso, têm-se requisitos a serem atendidos para manter o status de isenção de impostos.

Segundo Ebrahim (2003b), as exigências de divulgações legais garantem um mínimo de *accountability* para provedores de recursos, beneficiários do serviços prestados e órgãos fiscalizadores que desejam acessar relatórios financeiros e servem como meio para o conselho exercer as suas responsabilidades fiduciárias (Ebrahim, 2016), que consiste na responsabilidade de administrar dinheiro de outras pessoas com confiança. Mais do que os relatórios legalmente exigidos, os diversos provedores de recursos exigem, por meio de instrumentos legais (*e.g.*, termos de convênio, contratos), outros relatórios regulares das organizações que financiam - relatórios esses que variam consideravelmente entre os financiadores (Ebrahim, 2003b; Ebrahim, 2016). Esse mecanismo é ainda caracterizado por ser ascendente, com abordagem essencialmente externa e imposição de ameaças punitivas (Ebrahim, 2003b).

O foco do presente estudo está nas ferramentas de *accountability* de avaliação de desempenho, conforme Ebrahim (2003b). Tal ferramenta é normalmente exigida por provedores de recursos externos – foco da pesquisa, dado a amostra de organizações dependentes de recursos públicos –, e também utilizada internamente como ferramenta gerencial. Conforme já mencionado, dentre os estudos que tratam desempenho financeiro das entidades beneficentes como uma métrica de *accountability* (Hoque & Parker, 2015), destacam-se as pesquisas de Gollo *et al.* (2014), Silveira e Borba (2010), e Zittei *et al.* (2016).

Ademais, geralmente a avaliação do desempenho tem por objetivo “avaliar se e em que medida as metas e objetivos do programa foram alcançados e são fundamentais na determinação de financiamento futuro para as organizações sem fins lucrativos” (Ebrahim, 2003b, p. 817). Esse mecanismo possui conflitos quanto à medição e relevância, como, por exemplo, na escolha de medir resultados mais tangíveis (*e.g.*, o número de árvores plantadas) ou os resultados mais subjetivos relacionados ao impacto social das atividades exercidas.

Em se tratando de desempenho, os provedores de recursos estão essencialmente preocupados com uma relação de *inputs* (recursos) e *outputs* (quantidade de serviço realizado), ou seja, “quão bem uma organização alcança seus objetivos declarados ou implícitos, dados os recursos utilizados” (Pfeffer & Salancik, 2003, p. 33, tradução livre). Sendo assim, a avaliação

refletiria apenas a eficiência organizacional, ou a eficiência do programa, aferida por meio de uma medida interna do desempenho organizacional (Pfeffer & Salancik, 2003).

Nesse sentido, é preciso se ater também a eficácia organizacional, tida como “uma medida externa aplicada aos resultados ou atividades de uma organização” (Pfeffer & Salancik, 2003, p. 34). Em outras palavras, pela eficácia busca-se avaliar indivíduos ou organizações afetados/beneficiados, refletindo, portanto, o quão bem a organização sem fins lucrativos está atendendo às necessidades ou satisfazendo os critérios do avaliador (Pfeffer & Salancik, 2003). Segundo essa visão, a eficácia da organização depende diretamente do julgamento feito pelo avaliador, podendo ser adotados critérios subjetivos ou objetivos que não importariam aos que estão fora dessa relação.

Outro conflito na utilização da avaliação de desempenho como ferramenta de *accountability* é que as organizações sem fins lucrativos geralmente são executoras e conseguem legitimidade através da ajuda aos pobres e não realizando avaliações dispendiosas (Ebrahim, 2003b). Porém, Ebrahim (2003b) ainda destaca que a avaliação do desempenho possui a capacidade de propiciar uma mudança extensa, especialmente por meio da capacitação e do aprendizado organizacional, sendo utilizada como uma ferramenta de aprendizado, ao invés de unicamente para avaliação de impacto e do desempenho. Ou seja, se utilizada adequadamente, a avaliação de desempenho pode gerar conhecimento por meio do processamento de informações, que poderão ser utilizados em seguida para causar mudanças comportamentais (Ebrahim, 2003b). A Seção 2.3, a seguir, tratará com mais profundidade da temática desempenho financeiro.

### **2.3 Desempenho financeiro**

No início do século XIX, as medidas tradicionais de desempenho baseadas em contabilidade gerencial e contabilidade de custos foram utilizadas para medir o desempenho (Yadav & Sagar, 2013). Porém, foi apenas em 1919, que Alexandre Wall desenvolveu um modelo de análise das demonstrações contábeis por meio de indicadores (Perez Junior & Begalli, 2015). Desde então, a mensuração de desempenho vem se desenvolvendo, com a adição de novas perspectivas, à medida que a conjuntura econômica e social também se desenvolve.

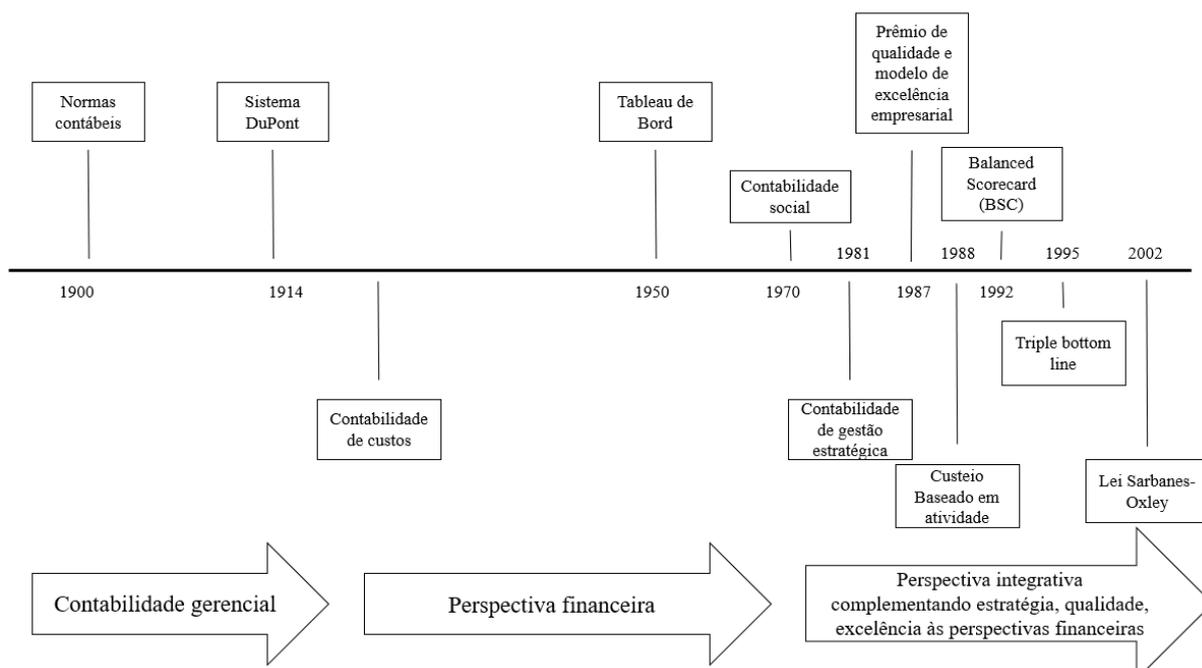
Ainda hoje não há consenso quanto a estratégia sobre a mensuração do desempenho, havendo muitos fatores que interferem no processo, tais como: objetivo da empresa, o que se pretende medir, qual a finalidade da mensuração, para quem se destina a avaliação do

desempenho da instituição, entre outros. Em se tratando das informações necessárias para se mensurar o desempenho de uma organização, é preciso delinear o usuário da medição. Nesse sentido, há quem defenda que as organizações devem atender a todos os agentes ligados ao negócio (*stakeholders*), e não somente aos objetivos dos acionistas (*shareholders*), enquanto outros defendem que as organizações devem prezar os acionistas e desse modo falham em servir à sociedade em geral (Santos, 2017).

O fato é que cada um desses agentes busca informações diferentes para sua tomada de decisão. Por exemplo, os acionistas se interessam nos níveis atuais e futuros de retorno e risco de suas ações junto a instituição; os administradores se interessam por informações parecidas aos dos acionistas, visto que buscam produzir um desempenho organizacional favorável às partes interessadas; já os credores se importam principalmente com a capacidade de pagamento da instituição, ou seja, liquidez de curto prazo. De forma secundária, os credores ainda se interessam pela lucratividade, como forma de verificar se o negócio está sadio (Gitman, 2012).

Para Venkatraman e Ramanujam (1986), o desempenho financeiro é apenas um subconjunto do conceito global de efetividade organizacional, sendo o desempenho da instituição a junção do desempenho financeiro e operacional. Esses autores entendem, em uma concepção mais estrita, que o desempenho financeiro se centra no uso de indicadores financeiros baseados em resultados simples (Assaf Neto, 2020), que são assumidos para refletir o cumprimento dos objetivos econômicos da empresa, sendo típico dessa abordagem examinar indicadores como crescimento de vendas, lucratividade, lucro por ação e assim por diante.

A análise do desempenho financeiro por meio de índices financeiros é apenas uma das várias possibilidades desenvolvidas ao longo dos anos de pesquisa dos estudiosos da área. Yadav e Sagar (2013), em ampla revisão das estruturas, sistemas e modelos de medição de desempenho desenvolvidos nas últimas duas décadas, revisitaram a origem e o desenvolvimento dos sistemas de medição. A figura 2 apresenta a linha temporal de transição das métricas de medição do desempenho, segundo Yadav e Sagar (2013).



**Figura 2: Transições de medição e gerenciamento de desempenho**

Fonte: Yadav e Sagar (2013, p. 950).

Um marco na medição de desempenho foi o trabalho da *Du Pont Corporation*, na década de 1920, com o desenvolvimento dos cálculos de retorno do investimento (ROI – *return on investment*). Posteriormente, surgiu o *Tableau de bord*, uma inovação trazida por engenheiros franceses, que se enfatizava combinação de medidas financeiras e não financeiras, com foco em operações diárias e menos em questões estratégicas (Yadav & Sagar, 2013).

Ao longo de mais de 30 anos foram variadas as tentativas de aprimorar a medição do desempenho, tais como a contabilidade social, contabilidade estratégica de gestão ou o custeio baseado em atividades. Porém a revolução, segundo Yadav e Sagar (2013), se deu com Kaplan e Norton (1992) com a criação do *Balanced Scorecard* (BSC), trazendo medidas operacionais e estratégicas de desempenho, além das já conhecidas medidas financeiras.

Recentemente, são variados os estudos internacionais que objetivaram a análise de desempenho, tais como Almazari (2012), que utilizou sistema *DuPont* para medir o desempenho de um banco comercial; ou Rani, Yadav e Jain (2015), que analisaram o desempenho financeiro de empresas antes e depois de fusões, através de 14 índices relacionados à rentabilidade, eficiência, alavancagem e liquidez; entre outros estudos (*e.g.*, Kivuvo & Olweny, 2014; Sai & Sultan, 2013; Hazzi & Kilani, 2013; Jayawardhana, 2016). No cenário brasileiro, destacam-se Gollo e Silva (2015), que analisaram o desempenho econômico-

financeiro de cooperativas de crédito pelo método PEARLS, específico para análise de eficiência de tais cooperativas.

Especificamente, em relação as instituições sem fins lucrativos, Abraham (2004, p. 5 - 6) argumenta que:

a análise financeira fornece [...] uma base mais compreensível para avaliação das condições financeiras e do desempenho operacional, pelos quais um tomador de decisão pode identificar relacionamentos importantes e pelas quais podem ser feitas previsões da capacidade de uma organização de pagar suas dívidas no vencimento e operar de maneira consistente com sua missão e sem deixar déficit a ser coberto pelas gerações futuras (Abraham, 2004, p. 5-6).

Assim, a avaliação do desempenho financeiro é fundamental para assegurar que instituições sem fins lucrativos possam satisfazer o objetivo social e a missão para o qual foram criadas, de forma contínua, durável e autônoma. Em outras palavras, essas instituições também devem ser capazes de trabalhar em equilíbrio, se protegendo de possíveis ocorrências no curto prazo, e gerenciar de maneira efetiva seus ativos para sobreviver a longo prazo, protegendo assim sua sustentabilidade financeira (Bontis, Ciambotti, Palazzi & Sgro, 2018; Yan & Sloan, 2016). Nesse sentido é necessário avaliar, também, o superávit da instituição.

Paarlberg, Moulick e Van Puyvelde (2017) afirmam que o superávit pode ser usado para criar capital para empreendimentos futuros ou manter-se em caso de dificuldades financeiras inesperadas, o que indica repetidamente a necessidade de uma boa gestão para o cumprimento da missão das entidades. Tal afirmação reforça a necessidade de se utilizar indicadores financeiros em instituições sem fins lucrativos, tal qual defendido por Omondi-Ochieng (2019).

No contexto brasileiro, a despeito de normativos que buscaram profissionalizar e organizar o setor – ainda que de maneira *top-down* (Hoque & Parker, 2015), percebe-se que as entidades sem fins lucrativos ainda parecem utilizar de relatório financeiros apenas para fins fiscais e não para aprimorar a *accountability* e/ou para o alcance de melhor desempenho organizacional (Carneiro et. al., 2011). Outro fator de complexidade refere-se ao despreparo dos gestores de tais instituições (Mário et. al., 2013), sendo a falta de qualificação dos tomadores de decisão que estão à frente de entidades sem fins lucrativos também observada no contexto internacional, conforme Hoque e Parker (2015). Na Seção 2.4, descreve-se o terceiro setor brasileiro, pontuando historicamente, ainda que de forma breve, seu desenvolvimento.

Considerando o desempenho financeiro como uma métrica de *accountability* (Hoque & Parker, 2015), destacam-se, mais uma vez, as pesquisas nacionais de Gollo et al. (2014),

Silveira e Borba (2010) e Zittei *et al.* (2016). Conforme mencionado, tais estudos observaram baixo nível de evidenciação das instituições sem fins lucrativos no Brasil. Além disso, as mesmas pesquisas indicam descumprimento da normatização contábil vigente, notas explicativas com itens obrigatórios não divulgados e informações de baixa qualidade.

Ainda nessa perspectiva, o estudo de Ribeiro, Kian, Lopes, Cruz & Slomski (2015) identificou, por meio de uma análise das prestadoras de serviços contábeis de Londrina-PR, a utilização de regime de caixa, a não elaboração da totalidade de demonstrações contábeis exigidas pela norma, a não segregação de receitas provenientes de doações, a não contabilização de trabalho voluntário e/ou das gratuidades, que são exigências feitas pela normatização específica para o setor, a Interpretação Técnica Geral (ITG) 2002.

Em síntese, tais pesquisas evidenciam a precariedade das informações financeiras divulgadas no contexto brasileiro. Apesar dessa fragilidade se configurar uma limitação do presente estudo (ver Seção 3.5), tal qual já mencionado, tomam-se os achados de Verbruggen *et al.* (2011) para corroborar teoricamente a pertinência da coleta de dados empregada no presente trabalho (ver Seção 3.3). Segundo os autores, baseados na TDR, organizações sem fins lucrativos dependentes de financiamento do governo e doações privadas, tal qual a amostra compreendida na análise aqui desenvolvida, possuem maior probabilidade de estar em conformidade com os regulamentos de relatórios financeiros.

### **2.3.1 Vulnerabilidade, viabilidade e sustentabilidade financeira**

Com enfoque na avaliação de desempenho, a discussão de vulnerabilidade, viabilidade e sustentabilidade é apresentada por Tuckman e Chang (1991), Bowman (2011) e Booth *et al.* (2015). A seguir, discorre-se sobre tais constructos, conforme literatura revisada.

Segundo Booth *et al.* (2015), é possível encontrar, ainda, a visão de que organizações sem fins lucrativos, que buscam recursos junto ao governo ou recorrem a doações públicas, devam gastar o dinheiro exclusiva e imediatamente na missão. Para os autores, esse posicionamento é antigo e não condiz mais com a realidade atual, em que a proteção financeira é fundamental a qualquer instituição de caridade. Além disso, essa visão de obter superávit anual e acumular superávits está desalinhada às expectativas gerais sobre os papéis e condutas de uma organização sem fins lucrativos, acostumadas à ideia de que não ter fins lucrativos, é não obter superávit algum.

Em defesa à acumulação de reservas, a Charity Commission (2008, *apud* Booth *et al.*, 2015) já defendia que a maioria das instituições tem plena consciência da necessidade de

garantir a sua viabilidade para além do futuro imediato, sendo necessário absorver contratempos e aproveitar as mudanças para o fornecimento de serviços confiáveis a longo prazo. A partir desse ponto de vista é possível inferir que as entidades não só podem, como devem se ater a gestão financeira da instituição, não só no curto prazo, mas também no longo prazo, visando a proteção da continuidade da entidade.

Na discussão sobre gestão financeira de curto e de longo prazo é que se encontram a definição dos constructos vulnerabilidade e sustentabilidade. No curto prazo, a vulnerabilidade financeira tem intuito de verificar se a instituição está exposta a possíveis problemas financeiros decorrentes de mutações no ambiente em que se está inserida. Tuckman e Chang (1991) foram precursores na proposição de uma metodologia para medir a vulnerabilidade financeira de instituições de caridade. Tais autores definem que uma organização sem fins lucrativos é “vulnerável financeiramente se é provável que corte ofertas de serviços assim que ocorrer um choque financeiro” (Tuckman & Chang, 1991, p. 445). Já para Trussel (2002, p. 17), “vulnerabilidade financeira é a suscetibilidade de uma organização a problemas financeiros”. Tais conceitos tratam de acontecimentos não previsíveis que podem alterar substancialmente o cenário econômico das instituições. Ademais, a própria dinâmica de obtenção de receitas das organizações sem fins lucrativos as deixa mais suscetíveis aos choques financeiros<sup>3</sup>, devido a sua dependência de recursos de terceiros (Ebrahim, 2003b).

O modelo de Tuckman e Chang (1991) é baseado em quatro indicadores: (i) baixa rentabilidade do patrimônio líquido, (ii) concentração de receitas, (iii) baixos custos administrativos e (iv) margens operacionais baixas ou negativas. A rentabilidade do patrimônio líquido pode ser utilizada como um indicador para buscar recursos no mercado, refinar propriedades, contratação de empréstimos, conversão de ativos irrestritos em dinheiro, além da flexibilidade proporcionada por uma maior gama de ativos irrestritos. Em valor inadequado, portanto, dificultariam o acesso a recursos. Sobre as receitas, tem-se que fontes limitadas (isto é, concentradas) deixam as organizações mais vulneráveis, em comparação àquelas com fontes diversas. Tal cenário se explica pela probabilidade de um choque afetar apenas uma ou algumas fontes de receita, e não a todas as fontes simultaneamente.

---

<sup>3</sup> Os choques financeiros são eventos, tais como: uma crise econômica ou a perda de uma grande fonte de receitas (Trussel, 2002); ou também mudanças repentinas, tais como: mudanças nas diretrizes de doações de financiadores, mudança na preferência de doadores individuais, desvio de contribuições para organizações concorrentes, constante variação do apoio governamental, conflitos legais ou até a má administração fiscal (Hager, 2001). Todos esses eventos, grandes ou pequenos, criam choques financeiros, dos quais uma organização pode se recuperar, caso tenha capacidade financeira para tal.

Para o terceiro indicador, tem-se que, em caso de diminuição de receitas, uma possibilidade anterior ao corte de gastos com programas-fim seria o corte de custos administrativos. Nesse cenário, presume-se que organizações sem fins lucrativos com altos custos administrativos tenham a maior oportunidade de reduzir tais custos, sem reduzir os valores destinados aos programas-fim. Já sobre as margens operacionais, tem-se que uma grande margem fornece à entidade fundos que podem ser reservados para geração de capital. Além disso, se a margem operacional é baixa ou negativa, significa que a entidade possui pouco ou nenhum superávit, ou seja, nenhum caixa que possa ser sacado antes que se precise reduzir gastos relacionados aos programas.

Essa estrutura seminal de Tuckman e Chang (1991) ou versões modificadas têm sido aplicadas por vários pesquisadores nas últimas décadas. Em tais trabalhos, desenvolveram-se uma variedade de modelos empíricos para explicar a vulnerabilidade financeira em instituições sem fins lucrativos (*e.g.* Greenlee & Trussel, 2000; Hager, 2001; Trussel, 2002; Trussel; Greenle, 2004; Burde, Rosenfeld & Sheaffer, 2017). Trussel (2002), por exemplo, utilizou como indicadores: endividamento total, concentração de receita, margem de excedente (superávit), tamanho e setor. O objetivo do referido autor era estabelecer um modelo preditivo de vulnerabilidade financeira, sendo estimada uma regressão logística para tal.

Se no curto prazo considera-se a vulnerabilidade financeira, no longo prazo a preocupação é a sustentabilidade financeira da instituição, em que pese tal termo apresentar-se de forma diversa na literatura sobre instituições sem fins lucrativos (Booth *et al.*, 2015). Em Abraham (2004), por exemplo, o entendimento de sustentabilidade financeira está ligado a vulnerabilidade financeira, já que, para o autor, uma organização não vulnerável está em algum grau sustentável, ou seja, figuram em lados opostos.

Já em Besel *et al.* (2011, p. 54), sustentabilidade financeira foi definida como “a capacidade das organizações sem fins lucrativos de diversificar sua base de financiamento e, posteriormente, aumentar seu orçamento operacional por um período de cinco anos”. Em mesmo sentido está a abordagem de Bowman (2011, p. 38), que trouxe a noção de capacidade e sustentabilidade financeira, sendo que a capacidade financeira “consiste em recursos que dão à organização os meios necessários para aproveitar oportunidades e reagir a ameaças inesperadas”. Tal conceito de capacidade figura tanto no curto quanto no longo prazo e reflete diferentes níveis de flexibilidade gerencial para a eventual realocação de recursos dada as oportunidades e ameaças (Bowman, 2011). Em complemento, Bowman (2011) define ainda que sustentabilidade financeira é uma medida baseada na mudança de capacidade financeira a cada período e seu foco está no longo prazo; para tanto exige-se consistência entre a

sustentabilidade no curto prazo, dada por meio de medições como superávits anuais, e a sustentabilidade de longo prazo, medida pelo crescimento de ativos acima da taxa de inflação. Nesse sentido, as medidas utilizadas em Bowman (2011) se chocam, visto que é utilizado o conceito de capacidade financeira, para formar o conceito de sustentabilidade financeira. Assim sendo, o presente estudo utiliza todos os indicadores do modelo, porém com o foco na sustentabilidade financeira.

Outro conceito é apresentado por Weerawardena *et al.* (2010), para quem a durabilidade ou perpetuidade dos serviços prestados por organizações sem fins lucrativos constituem uma preocupação, visto que a interrupção pode desamparar o público assistido. Nesse sentido, Weerawardena *et al.* (2010, p. 347) definiram sustentabilidade como a “capacidade de sobreviver para que possa continuar a servir seu público”, adicionando ainda a discussão sobre equidade intergeracional, relacionada a proteção das necessidades futuras contra as demandas do presente (Booth *et al.*, 2015).

O modelo de sustentabilidade financeira de Bowman (2011) é composto pelos indicadores: financiamento pelo Patrimônio líquido (*Equity ratio*), Retorno sobre ativos (*Return on Assets* – ROA), Meses de gastos (*Months of Spending*) e *Mark Up*. Para o primeiro indicador, parte-se do princípio de que a “dívida destrói a capacidade financeira de uma organização” (Bowman, 2011, p. 40, tradução livre), além de empréstimos requererem menos esforço do que a captação de recursos. Assim, a entidade deve se proteger de aumentos excessivos e da utilização de ativos como garantia. O ROA, por sua vez, indica se a entidade está consumindo recursos agora em detrimento ao futuro. É necessário, portanto, um retorno mínimo acrescido da taxa de inflação, pois a “longo prazo, os ativos devem ser suficientemente produtivos para suportar sua própria substituição à medida que se desgastam” (Bowman, 2011, p. 420, tradução livre). Já Meses de gastos indica o período de sobrevivência da entidade, ou seja, quantos meses conseguiria se manter, pagar suas despesas, com a perda total de sua receita e sem diminuir os serviços prestados. Por fim, toma-se o *Mark Up*, que é um indicador semelhante a margem operacional, porém, considerado por Bowman (2011) mais adequado para a aplicação em instituições sem fins lucrativos.

Percebe-se, portanto, que vulnerabilidade financeira e sustentabilidade financeira parecem complementares, à medida que tratam do curto e longo prazo, e que consideram a análise para além de receita e despesas, tal como defende Greenlee e Tuckman (2007, p. 316, tradução livre): “a saúde financeira de organizações sem fins lucrativos é melhor tratada em um contexto mais amplo do que aquele que se concentra exclusivamente em suas receitas e

despesas”, sendo importante também tratar sobre ativos e passivos, o acúmulo de superávits e medidas de eficiência financeira.

Apesar de ser um aspecto relevante, conforme Booth *et al.* (2015), diferente de vulnerabilidade e sustentabilidade, a viabilidade financeira é muito pouco tratada na literatura. Há pouca ou nenhuma publicação sobre, e os próprios autores definem tal termo apenas pela tradução de dicionário: “a capacidade de viver sob certas condições” (Booth *et al.*, 2015, p. 114). O termo parece, ainda, ser utilizado como oposto a vulnerabilidade financeira no trabalho de Booth *et al.* (2015). Por essa razão, apesar de relevante, o presente estudo dá enfoque nos aspectos de vulnerabilidade e sustentabilidade financeira já amplamente debatidos na literatura internacional (*e.g.*, Tuckman & Chang, 1991; Greenlee & Trussel, 2000; Hager, 2001; Trussel, 2002; Trussel & Greenle, 2004; Burde *et al.*, 2017; Besel *et al.*, 2011; Weerawardena *et al.*, 2010; Bowman, 2011).

#### **2.4 Terceiro Setor e seu desenvolvimento no Brasil**

Segundo Smith (1991), o termo terceiro setor surgiu nos Estados Unidos na década de 1970, primeiramente na obra de Levitt, em 1973. Já Oliveira (1999) apurou que o termo foi utilizado primeiramente por John D. Rockefeller 3rd, em texto de 1978, ao mencionar a existência de um sistema de três setores, dois já amplamente conhecidos e de fácil reconhecimento, o governo e o mercado, e um terceiro dito invisível e negligenciado, o setor privado sem fins lucrativos.

Em 1993, o *System of National Accounts* (SNA), elaborado por um grupo de trabalho composto pela Comissão das Comunidades Europeias – Eurostat, Fundo Monetário Internacional, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e Nações Unidas –, definiu que “instituições sem fins lucrativos são entidades legais ou sociais criadas com a finalidade de produzir bens e serviços, cujo status não lhes permita ser uma fonte de renda, lucro ou outro ganho financeiro para as unidades que os estabelecem, controlam ou financiam. Na prática, suas atividades produtivas tendem a gerar superávits ou déficits, mas os superávits que produzem não podem ser apropriados por outras unidades institucionais” (IMF, 1993, p. 112, tradução livre).

Mais recentemente, o *Legal Information Institute* (n.d., tradução livre), em seu dicionário jurídico, definiu uma organização sem fins lucrativos como “um grupo organizado para outros fins que não a geração de lucro e no qual nenhuma parte da receita da organização é distribuída a seus membros, diretores ou executivos”, retomando assim a noção de não

finalidade e não distribuição de lucros. Porém há que se argumentar que apenas a finalidade lucrativa é insuficiente para definir ou delimitar o que é o terceiro setor.

Em uma tentativa de dirimir dúvidas, Salamon e Anheier (1992) elaboraram uma definição baseada em características operacionais e estruturais para diferenciar as instituições sem fins lucrativos de outras entidades. As características foram as seguintes: ser formalmente constituída, ter estrutura básica não governamental, possuir autonomia, não ter distribuição de lucros, ser voluntário em extensão significativa. Em versão mais recente, Paes (2017) define que entidades de interesse social são todas aquelas associações sem fins lucrativos, que apresentam em suas finalidades estatutárias objetivos de natureza social e assistencial, ou seja, as entidades de interesse social devem ter como destinatário o bem-estar social de toda uma sociedade ou grupo.

Nota-se que cada definição traz foco sobre características diferentes do terceiro setor e que, em conjunto, são mais esclarecedoras quanto a questão do que é o terceiro setor. Em síntese, as principais características que diferem o terceiro setor do setor privado, tem-se: a não finalidade lucrativa, como enfatizado pelo IMF (1993) e o *Legal Information Institute* (2014), a forma de obtenção de receitas (Olak, 1996 *apud* Voese & Reptczuk, 2011), e imunidades e isenções usufruídas, tratadas em lei.

As organizações sem fins lucrativos não existem para maximizar os lucros e sim a potencializar as atividades sociais e seus objetivos de caridade (Trussel, 2003). Apesar da conceituação, para Falconer, Lucas e Salamon (1998), o aumento da atuação de entidades do terceiro setor se deve a quatro crises - a crise do moderno *welfare state*, a crise de desenvolvimento, crise ambiental global e crise do socialismo - e duas mudanças revolucionárias ou estruturais (revolução das comunicações e o crescimento econômico) que acarretaram a limitação do poder do Estado e no aumento da ação voluntária organizada. Tais mudanças e choques ocorreram principalmente nas décadas de 70 e 80, período em que houve um aumento de organizações sem fins lucrativos em todo o mundo (Ebrahim, 2003a).

Beuren (1998) afirma que as ONG's, especialmente, emergiram junto ao modo capitalista de produção, por iniciativa da sociedade civil para o preenchimento de lacunas deixadas pelo setor público, com relação à garantia dos direitos à vida, segurança, igualdade, liberdade e prosperidade. Mais recentemente, Hoque e Parker (2015), em mesmo sentido, afirmam que o surgimento de instituições sem fins lucrativos, em países em desenvolvimento, tem sido em movimento *top-down*, no qual essas organizações são um produto direto das políticas de desenvolvimento centradas no estado e assumem o papel de agentes no estímulo ao desenvolvimento local.

O termo terceiro setor é, portanto, amplo e engloba diversos tipos de instituições privadas, como as ONGs já mencionadas, as empresas sociais, as instituições de caridade, as entidades de benefício público, as organizações voluntárias, as organizações de donativos, as organizações sem fins lucrativos, as organizações associativas (por exemplo, cooperativas, clubes esportivos e de artes) e associações profissionais (Cordery & Sinclair, 2013). *A priori* esses termos também são utilizados para se referir a instituições privadas sem fins lucrativos, no geral.

Ebrahim (2003a) classifica as instituições sem fins lucrativos em três tipos: (i) organizações associativas, que são orientadas extensivamente a proteger os interesses de seus membros e podem incluir organizações diversas (*e.g.* cooperativas agrícolas, associações baseadas em interesses, associação de pesquisa), além de serem dirigidas principalmente por e para seus membros; (ii) organizações de serviços, que possuem foco na caridade, os clientes e beneficiários geralmente são externos à organização, fornecem uma ampla gama de serviços (*e.g.*, saúde, educação, habitação, desenvolvimento rural); e (iii) organizações de rede (*network*), que operam através de *networks* regionais, nacionais ou transnacionais em escala, geralmente estão envolvidas no trabalho de defesa de políticas baseadas em questões específicas (*e.g.*, defesa do meio ambiente, direitos humanos) e trabalham na angariação de recursos para suas causas. Salienta-se que o foco do presente trabalho são organizações de serviço, cuja atividade central são atividades de caridade, dado o universo de ISFL's do DF, lócus do presente estudo (ver Seção 3.2).

No cenário nacional, o terceiro setor ganhou força a partir da década de 70, com movimentos sociais que possuíam convicções voltadas ao favorecimento dos excluídos da sociedade, caráter reivindicatório, assistencialista e filantrópico (Gandolfi, Miranda, Gandolfi & Veríssimo, 2008). Porém o termo terceiro setor passou a ser utilizado apenas nos anos 90, com o fortalecimento do movimento dado o apoio do Governo Federal, com a reforma administrativa, com a proposta de uma administração pública gerencial, “caracterizada pela eficiência e qualidade, descentralizada e com foco no cidadão” (Falconer, 1999, p. 6). Tais reformas trazidas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso culminou na criação da Lei do terceiro setor, a Lei nº 9.790/99.

O Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado (1995), também no Governo Fernando Henrique Cardoso, trouxe a possibilidade de descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos com fins a transacionar para uma administração pública gerencial. Essa descentralização deveria ser feita através de contrato de gestão com

organizações sociais, pessoas jurídicas de direito privado, com autonomia financeira e administrativa.

Um dos cadernos Mare da Reforma do Estado (Brasil, 1998) trouxe a figura da parceria entre Estado e sociedade. O discurso era que as organizações sociais tornariam mais fácil e direto o controle social, além de outras vantagens como o significativo ganho de agilidade e qualidade na seleção, contratação, manutenção e desligamento de funcionários, bem como nas aquisições de bens e serviços, já que não estariam sujeitas às normas da Administração e nem ao regulamento de compras e contratos, entre tantas outras normas que burocratizam a administração pública.

Mais recentemente, teve-se a publicação da Lei nº 13.019/2014, que representa um marco regulatório para as organizações da sociedade civil. Na área contábil, esse esforço foi constatado primeiramente com a publicação da NBC T 10.19, no ano 2000, e depois somente com a publicação da ITG 2002, em 2012, e sua alteração em 2015.

### **3. METODOLOGIA**

#### **3.1 Caracterização do Estudo**

O presente estudo caracteriza-se como exploratório e descritivo (Richardson, 2017), pois visa avaliar o desempenho financeiro das ISFL's prestadoras de serviço, a partir dos constructos vulnerabilidade e sustentabilidade financeira. Trata-se de um estudo em três etapas, com abordagem qualitativa (Richardson, 2017; Gonçalves & Meirelles, 2004; Creswell, 2014).

A primeira etapa constitui na exploração da literatura existente sobre *accountability*, e, após a exploração, passou-se a identificar quais ferramentas, dentre as elencadas por Ebrahim (2003b), são utilizadas para *accountability* pelas ISFL's do Distrito Federal, objeto do presente estudo (ver Seção 3.2). Deu-se primeiramente foco na ferramenta de avaliação do desempenho e, em um segundo momento, nas declarações e relatórios de *disclosure*.

Para tanto, foi desenvolvida entrevista semiestruturada, conforme descrito na Seção 3.3. Ainda nessa etapa, já com foco em analisar o desempenho das ISFL's, objetivo específico do presente estudo, buscaram-se informações contábeis-financeiras das entidades. A partir de tais informações, na segunda etapa de pesquisa, buscou-se aplicar os modelos de avaliação do desempenho financeiro como ferramenta de *accountability* das ISFL's da amostra, a fim de operacionalizar os constructos vulnerabilidade e sustentabilidade financeira no contexto brasileiro (ver Seção 3.4). Assim, na terceira etapa, passou-se a mensuração das variáveis das ISFL's do Distrito Federal beneficiárias de recursos públicos.

### **3.2 Instituições sem fins lucrativos do Distrito Federal**

O Distrito Federal possui atualmente 14.682 organizações da sociedade civil, das quais 12.116 são classificadas como associação privada, que empregam formalmente 51.880 trabalhadores e receberam entre 2010 e 2018, cerca de 18,6 bilhões de reais em transferências federais (IPEA, n.d.). Quanto a área de atuação, 5,1% são organizações de educação e pesquisa, 30,8% são de desenvolvimento e defesa de direitos, 3,6% são de assistência social, 8,0% são entidades de cultura e recreação, entre outras classificações.

A partir da Lei nº 13.019/2014, considerada o marco normativo das organizações da sociedade civil, que regulamentou as parcerias entre a administração pública do Distrito Federal e as organizações da sociedade civil, houve um aumento das parcerias do governo com instituições privadas sem fins lucrativos. Nesse âmbito, os centros de educação da primeira infância (CEPI) começaram a ser inaugurados, sendo o primeiro em 17 de abril de 2014. Atualmente são 54 CEPI's administradas por diferentes instituições privadas do Distrito Federal – DF (Correio Braziliense, 2014). A amostra é composta majoritariamente por instituições que administram CEPI's e que recebem milhões de recursos por ano do Governo do Distrito Federal.

O decreto mais recente, que rege as parcerias públicas com instituições privadas no DF, é o de nº 37.843/2016. Tal decreto regula a relação entre as partes e estabelece obrigações relacionadas a prestações de contas, execução de despesas, procedimentos de pagamento, dentre outros. As parcerias são feitas por diversas secretarias do governo (*e.i.* de educação, de desenvolvimento social, de saúde, de cultura e economia criativa). Entretanto, o portal da transparência do Distrito Federal não apresenta de maneira clara o total de transferências públicas a tais instituições, o que impossibilita a avaliação acurada da destinação de tais recursos distritais.

Salienta-se que, uma vez beneficiárias de recursos governamentais, tais entidades são objeto de avaliação do Ministério Público do Distrito Federal, principal disciplinador da *accountability* no Distrito Federal, tal qual justificado na Seção 3.3 a seguir.

### **3.3 Coleta e análise dos dados**

A coleta de dados qualitativos foi realizada por meio de entrevista semiestruturada, cujo objetivo foi identificar se as ferramentas, dentre as elencadas por Ebrahim (2003b), são utilizadas para *accountability* pelas ISFL's do Distrito Federal. Ainda nessa etapa, buscou-se

dar enfoque à ferramenta de avaliação de desempenho e secundariamente a declaração e relatórios de *disclosure*.

A opção por esta técnica de coleta de dados - entrevista semiestruturada - se deu pela necessidade de se obter informações em profundidade, autênticas e inseridas em seu contexto, as quais não seriam possíveis através de revisão bibliográfica ou análise documental. Além disso, por prévia análise do Decreto Distrital nº 37.843/2016 e de documentos sobre o processo de prestação de contas dessas ISFL's, entendeu-se que por meio de análise documental não se obteriam informações suficientes sobre o contexto das ISFL's, sua gestão e ferramentas adotadas pelas entidades etc. Assim, a abordagem qualitativa, com coleta de dados por meio de entrevistas, possibilitaria captar informações sobre a realidade dos fatos, contribuindo para relevância e acurácia do estudo.

Para Santos (2008, *apud* Richardson, 2017, p. 223), “a entrevista semiestruturada aproxima-se mais de uma conversação (diálogo)”, o roteiro não é rígido ou totalmente predeterminado, portanto, as vantagens são a flexibilidade e a possibilidade de rápida adaptação, ao mesmo tempo que a utilização de um roteiro geral contribui para a reunião sistemática dos dados recolhidos (Richardson, 2017).

As questões utilizadas na entrevista foram elaboradas a partir da revisão da literatura e análise documental prévia da legislação. Tais questões foram previamente desenvolvidas pela pesquisadora e serviram de guia para as entrevistas, constituindo, assim, a coleta de dados semiestruturada. O primeiro bloco de questões (1 a 8) (ver Apêndice 1) têm foco nos fatores que podem afetar o processo de *accountability* das entidades em estudo e o nível de dependência dessas em relação aos recursos públicos recebidos do DF. O segundo bloco (9 a 20) trata das ferramentas de *accountability*.

A entrevista foi realizada com servidores do Ministério Público do Distrito Federal e territórios (MPDFT), que realizam rotineiramente a fiscalização de instituições sem fins lucrativos beneficiárias de recursos públicos do Governo do Distrito Federal. Tais servidores acompanham anualmente as contas e a evolução patrimonial das entidades, com vistas a proteção e o respeito às finalidades sociais dessas pessoas jurídicas (MPDFT, 2020). As entrevistas tiveram duração total de 173 minutos, foram realizadas individualmente com 4 pessoas entre 20 e 27 de outubro de 2020, todas foram gravadas com autorização dos envolvidos e posteriormente transcritas, para então serem analisadas.

A escolha dos entrevistados foi não-probabilística, ou seja, intencional, a fim de localizar pessoas que pudessem contribuir com o proposto no presente estudo. O convite foi feito via e-mail institucional a todos os 7 servidores do setor contábil do MPDFT, dos quais

apenas 4 (ver Tabela 2) aceitaram participar espontaneamente. Tal setor foi escolhido por contar com servidores majoritariamente titulados em Ciências Contábeis e que exercem a análise das prestações de contas das instituições em estudo.

**Tabela 2: Perfil dos entrevistados**

	<b>Formação</b>	<b>Experiência em análise de instituições sem fins lucrativos</b>
<b>Entrevistado 1</b>	Graduado em Ciências contábeis e Ciências atuariais, Pós-graduado em Perícia e Ciências atuariais	5 anos
<b>Entrevistado 2</b>	Graduado em Ciências Contábeis	6 anos
<b>Entrevistado 3</b>	Graduado em Ciências contábeis, Pós-graduado em Contabilidade aplicada ao terceiro setor	6 anos e 6 meses
<b>Entrevistado 4</b>	Graduado em Ciências Contábeis e Direito	9 meses

Fonte: elaboração própria.

A transcrição foi feita de maneira literal, de acordo com as falas dos entrevistados, ainda que contivessem erros coerentes com o português informal, utilizado na fala. Utilizou-se a análise de conteúdo para sistematização e análise dos dados coletados por meio das entrevistas semiestruturadas, sendo realizadas as três fases: pré-análise, exploração do material e tratamentos dos resultados, inferência e interpretação (Bardin, 1977/2011; Moraes, 1999; Silva & Fossá, 2015).

A pré-análise tem por objetivo sistematizar as ideias iniciais colocadas pelo referencial teórico e definir indicadores para a interpretação do material coletado. Essa etapa abrange a leitura das entrevistas já transcritas e formulação de hipóteses. A segunda fase é a exploração do material, que consiste em codificar, decompor, enumerar e categorizar o material coletado de acordo com as regras estabelecidas na etapa anterior. Aqui, as entrevistas foram recortadas em unidades de registro (frases e parágrafos) e, a partir dos parágrafos analisados, foram escolhidas frases que resumiam a ideia central para realizar a categorização e proporcionar inferências. Na terceira fase houve a captação dos “conteúdos manifestados e latentes contidos em todo o material coletado (entrevistas, documentos e observação)” (Silva & Fossá, 2015, p. 4). Tal análise comparativa foi realizada por meio da justaposição das diversas categorias percebidas, ressaltando os aspectos semelhantes.

Buscaram-se ainda os relatórios contábeis-financeiros das entidades em foco na base de domínio do MPDFT. Com acesso autorizado a esses dados secundários, delimitou-se o período de análise para 2016, 2017 e 2018, em decorrência das restrições temporais da própria base de dados do MPDFT. Tal recorte também se deve ao fato de os modelos de sustentabilidade e vulnerabilidade financeira (ver Seção 3.4) exigirem no mínimo de 3 anos de análise. Ademais,

definiu-se a amostragem por acessibilidade (Cooper & Schindler, 2003), isto é, para atender aos objetivos da pesquisa e para manter a coerência entre os resultados das entrevistas e dos modelos calculados, o universo do presente estudo compreendeu as instituições sem fins lucrativos que prestam contas ao MPDFT.

O banco de dados disponibilizado era composto por 164 instituições sem fins lucrativos. Os dados referem-se aos relatórios financeiros, tais como Balanço Patrimonial, Demonstração do Resultado do Período e Notas Explicativas de instituições sem fins lucrativos beneficiárias de recursos públicos do Governo do Distrito Federal, todas sediadas no DF. Após uma análise preliminar dos dados, foram excluídas entidades que: (i) possuam demonstrações contábeis com inconsistências ou divergências ou demasiadamente sintéticas e que inviabilizam o cálculo de indicadores para análise; (ii) não receberam recursos públicos em nenhum dos anos analisados; e (iii) não possuem demonstrações contábeis completas para os 3 anos analisados (2016-2018). A amostra final é composta de 36 entidades.

A partir dos dados coletados e da pesquisa bibliográfica, passou à adaptação e à aplicação dos modelos de avaliação do desempenho (ver descrição na Seção 3.4), com o intuito de encontrar índices e modelos já existentes, adaptando-os ao contexto brasileiro.

### 3.4 Modelos de avaliação de desempenho

Os indicadores financeiros foram selecionados com base nos constructos vulnerabilidade e sustentabilidade financeira e calculados a partir das demonstrações contábeis, sem distinção de recursos com ou sem restrição, descritos na Seção 2.3.1, a partir dos modelos de Tuckman e Chang (1991) e Bowman (2011). O modelo de vulnerabilidade financeira de Tuckman e Chang (1991) é baseado em quatro indicadores apresentados no Tabela 3.

**Tabela 3: Modelo de Vulnerabilidade financeira de Tuckman e Chang (1991)**

<b>Vulnerabilidade Financeira</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Escala</b>
Rentabilidade do patrimônio líquido ( <i>Equity Ratio</i> ) – RPL	Patrimônio líquido / receita total	De – infinito a infinito
Concentração de Receitas – CR	$\Sigma(\text{fonte de receita}/\text{total de receitas})^2$	De 0 a 1
Relação de Custos Administrativos – RCA	Despesas administrativas/ Despesas totais	De 0 a 1
Margem Operacional – MO	(total de receitas – total de despesas) / total de receitas	De -infinito a infinito

Fonte: elaboração própria.

Segundo tais autores, as entidades que se enquadram no quintil mais baixo em relação a todos os quatro indicadores, são consideradas em severo risco, isto é, provavelmente não

suportarão um choque financeiro. Um risco menor é atribuído às entidades que se enquadram no quintil mais baixo apenas em um dos quatro indicadores do modelo. Entretanto, Tuckman e Chang (1991) não especificam de forma objetiva como classificar as instituições que se encontram nos demais quintis – por exemplo, com dois indicadores no quintil inferior.

Apesar disso, no presente estudo, a distribuição dos valores por quintil foi mantida como forma de classificar as instituições em grupos de maior ou menor risco a partir dos resultados dos respectivos indicadores (ver Seção 4.2). Para tanto, como proposta de superar a lacuna de Tuckman e Chang (1991), no presente estudo, primeiramente optou-se pela divisão simétrica dos valores dos indicadores em 5 partes (distribuição pelos quintis de 20%, 40%, 60% e 80%) e para cada ano analisado. Entretanto, devido a presença de outliers, a escala dos quintis apresenta-se diferente para cada ano, não permitindo a comparação.

Em razão disso, optou-se por fazer a distribuição em quintil considerando conjuntamente os valores trienais de cada indicador, permitindo, assim, a comparação em uma única escala por indicador (ver Apêndice 3). Assim, tal qual Tuckman e Chang (1991), os indicadores posicionados no quintil inferior foram rotulados como “em risco”; e, a partir disso, a entidade estará em “severo risco” de vulnerabilidade financeira quando todos os seus indicadores ocupam o quintil inferior, ou considerada em “algum grau de risco”, quando possui pelo menos um indicador posicionado no quintil inferior.

Ainda assim, a análise correspondente de alguns dos indicadores, quando aplicada a classificação por quintil, não se mostrou coerente para os indicadores Margem Operacional (MO) e Rentabilidade do Patrimônio Líquido (RPL). Por exemplo, 42,59% da amostra possui o indicador Margem Operacional (MO) negativo ou igual a zero. Por essa particularidade, ao distribuir os valores da MO das entidades nos quintis então propostos (20%, 40%, 60% e 80%), grande parte se posiciona nos quintis 4 e 5, nos quais, em tese, deveriam se encontrar aquelas entidades de melhor resultado em MO. Mas, dados os valores da amostra aqui analisada, nos quintis 4 e 5 encontram-se as entidades com MO negativa ou igual a zero, isto é, com resultado insatisfatório.

Novas tentativas para tratamento dos dados e distribuição em quintis foram feitas (*e.g.*, normalização e padronização dos dados), mas não se obteve consistência entre valor por quintil e análise correspondente esperada para os indicadores. Dessa maneira optou-se por analisar os indicadores de vulnerabilidade separadamente, utilizando-se o critério da mediana nos casos em que a distribuição por quintil não se mostrou coerente (ver Apêndice 3). E, a partir disso, a entidade estará em “severo risco” de vulnerabilidade financeira quando todos os seus indicadores ocupam o quintil inferior (ou abaixo da mediana), ou considerada em “algum grau

de risco”, quando possui pelo menos um indicador posicionado no quintil inferior (ou abaixo da mediana).

O modelo de sustentabilidade financeira Bowman (2011), por sua vez, é composto por quatro indicadores, quais sejam: (i) financiamento pelo Patrimônio líquido (*Equity ratio*), (ii) Retorno sobre ativos (*Return on Assets - ROA*), (iii) Meses de gastos (*Months of Spending*) e (iv) *Mark Up*. Desses, não foi possível calcular o indicador Meses de gastos, pois não há informações suficientes nas Demonstrações Contábeis da amostra. Como adaptação do modelo, optou-se por calcular o indicador “dias de dinheiro em caixa”, tanto pela proximidade conceitual quanto pela forma de cálculo.

Também não foi possível calcular o indicador *Mark Up*, mais uma vez por não haver informações suficientes nas Demonstrações Contábeis da amostra. Nesse caso, uma vez que o próprio Bowman (2011) afirma a semelhança entre o *Mark Up* e a margem operacional, optou-se pela adoção da margem operacional em substituição ao indicador *Mark Up*, sendo tal margem calculada a partir de autores brasileiros. A utilização de referências nacionais deve-se a intenção, já mencionada, de adaptar os modelos para a realidade das instituições brasileiras, mais especificamente o modelo de Bowman (2011). Assim, no presente estudo, o modelo de sustentabilidade financeira foi adaptado de Bowman (2011) e composto pelos indicadores apresentados no Tabela 4.

**Tabela 4: Modelo de Sustentabilidade financeira, adaptado de Bowman (2011)**

<b>Sustentabilidade Financeira</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Escala</b>
Financiamento pelo Patrimônio Líquido – FPL	$(\text{total do ativo} - \text{total do passivo}) / \text{total do ativo}$	De - infinito a 1
Retorno Sobre Ativos (Return on Assets – ROA)	$(\text{receita total} - \text{total de despesas}) / \text{total de ativos}$	De - infinito a infinito
Dias Dinheiro em Caixa – DDC	Disponível / $(\text{Desp total} - \text{desp deprec}) * 365$	De 0 a infinito
Margem Operacional – Mob <sup>4</sup>	Lucro Operacional / Receita Operacional	De - infinito a infinito

Fonte: elaboração própria.

Em Bowman (2011), a fim de segregar as instituições em grupos de maior ou menor risco a partir dos resultados dos respectivos indicadores, os indicadores foram analisados individualmente a partir da média. Tal parâmetro (média), entretanto, não segrega

<sup>4</sup> Utiliza-se a sigla MOB para representar o indicador de Margem Operacional calculado para avaliação de sustentabilidade financeira, a fim de diferenciá-lo da Margem Operacional, com sigla MO, calculada para avaliação de vulnerabilidade financeira.

adequadamente as entidades da presente amostra para fins de avaliação. Isso porque, por exemplo, para o indicador Dias Dinheiro em Caixa (Fontes De Longo Prazo) – DDC, conforme será descrito na Seção 4.2.1, a mediana da amostra foi de cerca de 42 dias. Por outro lado, a média de 2017 e de 2018 é de 98 e 116 dias, respectivamente. Tal divergência entre média e mediana pode ser explicada pela dispersão dos dados das entidades analisadas, cujo coeficiente de variação é elevado – 19,37%, 175,50% e 175,46%, respectivamente, em 2016, 2017 e 2018.

Para suprir tal limitação, adaptaram-se os critérios de análise para os indicadores de sustentabilidade, que deveriam refletir o *status quo* da amostra, conforme sugerido por Bowman (2011). Para o autor, tal parâmetro “estabelece um piso para a sustentabilidade de longo prazo, consistente com as escolhas que uma organização faz quando seleciona seu nível de capacidade desejado” (Bowman, 2011, p. 42). No presente estudo, adotou-se como referência a inflação do período como parâmetro de análise dos indicadores Retorno sobre o Ativo (ROA) e Margem Operacional (Mob), conforme Bowman (2011), sendo utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – 6,29%, em 2016; 2,95%, em 2017; 3,75%, em 2018; e média anual no triênio de 4,33% (IBGE, n.d.).

Para Financiamento pelo Patrimônio Líquido (FPL) e dias de dinheiro em Caixa (DDC), as referências foram obtidas em Bowman (2011). Especificamente, o indicador de Financiamento pelo Patrimônio Líquido (FPL) é considerado bom acima de 0,5, segundo Konrad e Novak (2000, *apud* Bowman, 2011). Para dias de dinheiro em Caixa (DDC), a referência é Konrad e Novak (2000, *apud* Bowman, 2011) e Nori (2008, *apud* Bowman, 2011), que defendem uma reserva mínima de três meses de gastos com operações, o que é equivalente a 90 dias como parâmetro mínimo de reserva.

Cabe ressaltar que Bowman (2011), apesar de citar os parâmetros mínimos dos indicadores FPL e DDC (originalmente meses de gastos), defende que tais indicadores são frutos de decisão gerencial e não necessariamente precisariam ser maiores do que um parâmetro predefinido. Ainda segundo Bowman (2011, p. 40), a “dívida destrói a capacidade financeira de uma organização”, portanto ter um parâmetro mínimo para o FPL é essencial, visto ser uma medida que demonstra quanto do ativo total é financiada pelo patrimônio líquido. Além disso nas entidades sem fins lucrativos, há a presença de ativos restritos, cuja utilização é vedada para atividades determinadas – não poder utilizar tal grupo de ativos como garantia em empréstimos pode, portanto, agravar a situação das entidades.

O parâmetro para DDC, por sua vez, é relevante para os casos em que há perda de receitas e quando, portanto, as entidades precisam recorrer a uma reserva mínima até recomponem os valores das receitas perdidas sem que haja risco à prestação de serviços

(Bowman, 2011). Adicionalmente, as entidades da amostra do presente estudo, conforme será visto na Seção 4.1.2, são passíveis a atrasos no recebimento dos recursos públicos, e devem, portanto, ter um saldo de recursos financeiros poupados com vistas a, quando do atraso, poder honrar o custeio dos serviços.

Definidos os parâmetros para análise individual dos indicadores de sustentabilidade, Bowman (2011) passa a classificar as instituições em quartis a fim de refletir os grupos de maior ou menor risco. Entretanto, o autor não agregou o resultado conjunto dos indicadores de forma categórica, para afirmar quais entidades específicas apresentavam maior ou menor risco de sustentabilidade financeira.

Para suprir tal lacuna, pondera-se primeiramente a dispersão dos dados das entidades analisadas no presente estudo, para as quais a distribuição por quartil não se mostra coerente, por não segregar adequadamente as instituições de modo a refletir os grupos de maior ou menor risco. Em segundo lugar, também pela dispersão da amostra, optou-se por segregar as instituições em apenas dois grupos – aquelas com valores inferiores à referência do indicador, e aquelas com valores superiores (ver Apêndice 3).

Assim, a classificação do risco de sustentabilidade financeira se deu da seguinte forma: (i) empresas insustentáveis têm os 4 indicadores com valores inferiores ao parâmetro de *status quo*; (ii) empresas com alta probabilidade insustentabilidade têm 3 indicadores com valores inferiores ao parâmetro; (iii) empresas sem risco especificado têm pelo menos 2 indicadores com valores inferiores; (iv) empresas com alta probabilidade de sustentabilidade têm apenas 1 indicador com valores inferiores; e (v) empresas sustentáveis têm todos os indicadores com valores superiores ao parâmetro de *status quo*.

Cumprido salientar que Margem Operacional é considerada para avaliação da vulnerabilidade financeira, conforme Tuckman e Chang (1991), e da sustentabilidade, ainda que calculado de forma distinta (*cf.* Tabelas 3 e 4). No primeiro caso, Tuckman e Chang (1991) fazem menção a tal indicador como sendo receitas totais diminuídas de despesas totais e divididas pelas receitas totais. Já em Bowman (2011), o indicador originalmente utilizado é o *Mark up*; porém, conforme mencionado, pela proximidade conceitual e dadas limitações dos dados da amostra, optou-se por substituí-lo pela Margem Operacional (Mob) a partir da referência de autores brasileiros. Assim, Margem Operacional (Mob) para avaliação da sustentabilidade foi mensurada pela divisão entre lucro operacional e as receitas operacionais – as quais se configuram como uma adaptação da variável vendas líquidas, utilizada no contexto de entidades com fins lucrativos (Assaf Neto, 2020 e 2021; Iudícibus, 2017; Padoveze & Benedicto, 2013).

Após definição dos modelos (Tabelas 3 e 4), os indicadores foram mensurados a partir dos dados secundários coletados da base de dados do MPDFT, cedidos com autorização da promotoria para pesquisas científicas, conforme mencionado. Tais indicadores, portanto, são referentes aos anos de 2016, 2017 e 2018 de uma amostra de 36 instituições sem fins lucrativos do DF (ver Apêndice 2). A aplicação da modelagem aqui descrita, tanto de vulnerabilidade quanto de sustentabilidade, efetiva a avaliação do desempenho das instituições consideradas no presente estudo. As ponderações sobre tal avaliação são apresentadas juntamente aos resultados na Seção 4.2.

### **3.5 Limitações do estudo**

O presente estudo apresenta algumas limitações, iniciando pela amostragem por acessibilidade, qual seja: as instituições sem fins lucrativos que prestam contas ao MPDFT. O foco nos *stakeholders* para discussão de *accountability*, também o MPDFT, limita a análise qualitativa, dado que há outros atores envolvidos, tal como o Governo do Distrito Federal (GDF) e os gestores das próprias ISFL's. Pondera-se, entretanto, as dificuldades no acesso a esses outros atores, além da questão relacionada a pandemia e a paralisação de atividades presenciais.

Verbruggen *et al.* (2011) argumentaram que organizações sem fins lucrativos que dependem fortemente de doações e subsídios do governo, tal qual as ISFL's da amostra aqui tratada, possuem maior probabilidade de estar em conformidade com os regulamentos de relatórios financeiros. Além disso, as entidades precisam seguir normas, mesmo que brandas (*cf.* Seção 4.1.7), além da fiscalização atuante do MPDFT (*cf.* Seção 4.1.4), o que pode melhorar a qualidade da informação reportada.

Entretanto, os resultados obtidos por meio das entrevistas indicam baixa qualidade informacional das demonstrações contábeis das ISFL's da amostra, decorrentes de eventual descumprimento de normas contábeis vigentes, além da falta de profissionalismo na gestão. Em que pese a ITG 2002 (R1) determinar a utilização do regime de competência, as demonstrações das ISFL's da amostra parecem ser elaboradas por regime de caixa ou algum tipo de regime misto, conforme constatação pelas entrevistas realizadas, corroborando os achados Ribeiro *et al.* (2015). Tal limitação pode acarretar distorção nos indicadores, e conseqüentemente, restringir a análise por falta de representação fidedigna. Em outras palavras, há possibilidade de erro por viés no cálculo e conseqüentemente os dados analisados.

Apesar dessa limitação, há validade no uso dos dados contábeis, uma vez que a informação é tão somente incompleta e não uma informação incorreta ou até inútil (Silva & Rodrigues, 2020; Niyama & Silva, 2013). Ademais, a mensuração dos valores dos indicadores a partir dos dados contábeis configurou-se como um exercício de operacionalização dos indicadores de vulnerabilidade e sustentabilidade, até então não realizado na literatura brasileira. Não se intentou fazer previsões quanto aos números apresentados em tais demonstrações. Pondera-se ainda que, apesar da existência de centenas de milhares de entidades sem fins lucrativos no Brasil, há pouco acesso às demonstrações contábeis destas. Nesse sentido, há certa dificuldade de coleta de dados para ampliação da amostra de ISFL's a serem estudadas. Pela autorização de acesso a base de dados do MPDFT, tem-se intencionalmente uma amostra de entidades para estudo, delimitadas, ainda, àquelas que recebiam recursos públicos em pelo menos 2 dos 3 anos analisados. Tal delimitação pode também enviesar os dados de dependência financeira apresentada.

Quanto aos modelos utilizados para análise de desempenho, o constructo de vulnerabilidade adota uma metodologia que não envolve uma medida de *output* direta. Os proponentes do modelo original utilizam quatro critérios (indicadores) para identificar instituições sem fins lucrativos com menos flexibilidade para suportar choques financeiros, ou seja, as medidas escolhidas mostram características que podem indicar maior ou menor vulnerabilidade de acordo com a flexibilidade para suportar choques financeiros. Da mesma maneira, o constructo de sustentabilidade é baseado em características que indicam a sustentabilidade de longo prazo e não possui uma medida de *output* direta.

## **4. RESULTADOS**

### **4.1 Análise das entrevistas semiestruturadas**

Conforme mencionado na Seção 3.3, os dados coletados a partir das entrevistas foram analisadas por meio de análise de conteúdo, em suas três fases: pré-análise, exploração do material e tratamentos dos resultados, inferência e interpretação. Como resultado da codificação, na etapa de exploração do material e da aglutinação de códigos semelhantes, obtiveram-se as categorias finais, apresentadas no Tabela 5.

#### **Tabela 5: Categorias finais resultantes da análise de conteúdo**

1. Gestão financeira e não financeira
2. Dependência de recursos e recursos públicos
3. Atuação do Governo do Distrito Federal
4. Atuação do Ministério Público do Distrito Federal e territórios
5. Contabilidade
6. Transparência e legitimidade
7. Marcos regulatórios

Fonte: elaborado pela autora.

A categoria gestão financeira e não financeira engloba, além das questões relacionadas à gestão, os índices financeiros e sua utilização. Os resultados das entrevistas pertinentes a essa primeira categoria são apresentados na Seção 4.1.1. Já a segunda categoria diz respeito à dependência de recursos, teoria em que se defende que as organizações são sempre dependentes de recursos externos; dessa maneira, para sobreviver, deve se adaptar ao ambiente e diminuir interdependências (*cf.* Seção 2.1). Os resultados da entrevista relativos à dependência de recursos, dado o contexto das entidades que recebem recursos públicos, são apresentados na Seção 4.1.2.

A terceira categoria diz respeito à atuação do Governo do Distrito Federal. Nesse sentido é necessário lembrar que atualmente são 54 centros de educação da primeira infância (CEPI) administradas por diferentes instituições privadas do Distrito Federal, parte considerável da amostra é de instituições que administram esses centros. O decreto que rege as parcerias públicas com instituições privadas no DF é o nº 37.843/2016, que versa sobre obrigações relacionadas a prestações de contas, execução de despesas, procedimentos de pagamento, entre outros. Os resultados da entrevista referentes ao controle exercido pelo GDF são apresentados na Seção 4.1.3.

A atuação do MPDFT, quarta categoria, se dá por meio de fiscalização rotineira de instituições sem fins lucrativos beneficiárias de recursos públicos do Governo do Distrito Federal. Tal entidade exerce o acompanhamento anual das contas e da evolução patrimonial (MPDFT, n.d.), regida pelas portarias do MPDFT que estabelecem, entre outras questões, quem deve prestar contas, período, quais documentos apresentar, sendo os resultados das entrevistas referentes a categoria 4 constantes na Seção 4.1.4.

A categoria Contabilidade diz respeito ao atendimento das normas contábeis específicas para o terceiro setor, e os comentários dos entrevistados são apresentados na Seção 4.1.5. Já a categoria Transparência e Legitimidade diz respeito ao conceito de *accountability* utilizado no presente trabalho, a saber Ebrahim e Weisband (2007, *apud* Ebrahim, 2016, p. 103). Nesse

sentido, as respostas dos entrevistados apresentados na Seção 4.1.6 demonstram que há falta de transparência das entidades quanto à gestão e à aplicação dos recursos públicos.

Por fim, a sétima categoria, normativos e regulamentações, contempla respostas (ver Seção 4.1.7) referentes ao decreto que regulamenta as parcerias público privadas, a saber o de nº 37.843 de 2016 do GDF. Importante destacar que a transcrição das entrevistas foi feita de maneira literal, de acordo com as falas dos entrevistados, ainda que contivessem erros coerentes com o português informal, utilizado na fala.

#### **4.1.1 *Gestão financeira e não financeira***

Por meio da entrevista semiestruturada, buscou-se primeiro saber sobre o cálculo dos indicadores na análise das prestações de contas no MPDFT, com vistas a verificar a importância atribuída a esses no processo de análise. As respostas demonstram que os servidores entrevistados calculam alguns indicadores financeiros, a saber: “capital circulante líquido, índice liquidez de imediata, índice de liquidez corrente, índice de liquidez geral, índice de solvência geral, índice de endividamento total” (Entrevistado 1). O trecho a seguir confirma o cálculo e a análise contábil-financeira realizada pelos servidores.

“Tem as análises financeiras e as análises contábeis, e nas financeiras a gente sempre tem os índices né, já estabelecidos que a gente colhe das informações contábeis e insere na planilha que a gente tem com os indicadores né, e faz análise de solvência da empresa, análise de rentabilidade, essas coisas do tipo.” (Entrevistado 4)

Em que pese realizarem tal procedimento, a avaliação e a utilização dos indicadores parece estar em segundo plano, isto é, não parece ser primordial para subsidiar a conclusão sobre a prestação de contas das ISFL's que recebem recursos públicos no DF, conforme explicitado nas transcrições a seguir.

“Eu mais especificamente estou deixando isso um pouco de lado, porque como são entidades sem fim lucrativos [...]” (Entrevistado 1)

“No relatório final a gente sempre faz uma análise econômico-financeira. Fazemos alguns índices, mas não fazemos o comparativo com outras não.” (Entrevistado 2)

“Nós calculamos esses indicadores, mas eles não têm um peso considerável, não tem muita relevância na conclusão da análise” (Entrevistado 3)

“É mais uma questão de enriquecimento do relatório, mas não seria essencial não” (Entrevistado 2)

Tal qual apresentado na literatura, independentemente da forma e da finalidade para a qual foram constituídas, as instituições sem fins lucrativas são agentes consumidores de recursos (Lemos Júnior, 2002). No caso das instituições da amostra, os recursos têm origem governamental, o que justificaria sobremaneira a avaliação de tais indicadores. Corroborando Booth *et al.* (2015), observa-se no relato inicial dos entrevistados uma visão de que organizações sem fins lucrativos, que buscam recursos junto ao governo ou recorrem a doações públicas, devam gastar o dinheiro exclusiva e imediatamente na missão.

Avançando nas entrevistas, por outro lado, ficou evidenciada certa relevância de se ter tais informações disponíveis, ainda que se identifiquem inconsistências no processamento dos dados (isto é, na escrituração e divulgação contábil) por parte das entidades que estão prestando contas, conforme explicitado a seguir.

“Há ainda casos onde não se calcula os indicadores, principalmente quando o nível das demonstrações contábeis é considerado imprestável”. (Entrevistado 3)

“Índice de solvência geral eu não coloco, por que a não ser que eu perceba alguma coisa bem gritante na entidade para eu colocar, porque a solvência dela tem que tá zero a zero, porque ela tem que estar se mostrar solvente ou insolvente ela tem que mostrar mais resultado social, é muito complicado colocar esse tema em discussão” (Entrevistado 1)

“Alguns indicadores como por exemplo, capital circulante, o índice de liquidez, eles nos ajudam de alguma forma para fazer o controle [...] dos recursos públicos disponíveis, por exemplo, em conta bancária, quando a gente verifica a execução, as parcerias públicas pelo MROSC (Marco regulatório das organizações da sociedade civil), [...] alguns indicadores podem nos ajudar nesse sentido, mas é claro que a gente depende de uma análise contábil, ou seja, a gente tem que se verificar inicialmente se esses recursos foram contabilizados de forma correta [...]” (Entrevistado 3).

O entrevistado 1 relata sobre a questão do índice de solvência geral dizendo que “a solvência dela tem que tá zero a zero, porque ela tem que estar se mostrar solvente ou insolvente ela tem que mostrar mais resultado social”. Porém há que se argumentar que a “dívida destrói a capacidade financeira de uma organização” (Bowman, 2011, p. 40, tradução livre), e pode no longo prazo, contribuir para o não alcance de resultados sociais, além disso, a entidade deve se proteger de aumentos excessivos e da utilização de ativos como garantia. Conforme achados de Bowman (2011), o fato de a entidade estar insolvente pode ser um indício de que ela é vulnerável e insustentável financeiramente. Em outras palavras, a avaliação de tal indicador é

relevante para assegurar que as instituições sem fins lucrativos possam satisfazer o objetivo social e a missão para o qual foram criadas, de forma contínua, durável e autônoma.

A partir de então, passou-se a tratar de questões direcionadas a relacionar tais indicadores à gestão financeira das entidades enfocadas no estudo. Para tanto, quando perguntados sobre se os indicadores refletem a gestão financeira praticada pelas entidades, as respostas dos entrevistados indicam que não. Os servidores ponderaram que, devido ao fato de a contabilidade das ISFL's possuir distorções, os indicadores calculados podem não refletir a realidade, conforme explicitado a seguir.

“[...] talvez tenhamos os maiores problemas que a gente tem hoje nas instituições é justamente quanto à contabilidade, então devido as inconformidades contábeis, esses índices que são apurados [...] a gente não calcula, devido ao grau de inconformidade. [...] Agora quando temos uma contabilidade parcialmente imprópria, [...] então dependemos muito do grau de conformidade da contabilidade para que a gente tome alguma decisão, para que a gente recomende, ou até mesmo para que reprovemos as contas. Então depende muito do grau de conformidade.” (Entrevistado 3)

“Não exatamente por quê na maioria dos casos há uma distorção muito grande ali no demonstrativos, então a gente até faz essa ressalva da informação, mas muitas vezes faz uma ressalva de que, o nível de confiabilidade ali não é muito alto, então pode haver uma distorção e o indicador também é uma fotografia daquele momento bem específico né, como é muitas vezes a prestação de contas é analisada 1 2 3 anos depois, muitas vezes aquilo lá já não mais representa uma realidade atual da entidade. A não ser que seja um endividamento realmente grave né, irrecuperável por exemplo.” (Entrevistado 2)

“[...] são poucas as instituições que têm uma contabilidade adequada, então a grande maioria tem [...] índices distorcidos, a gente não faz muito uso desses atualmente, por conta disso.” (Entrevistado 3)

A precariedade das informações financeiras divulgadas pelas ISFL's brasileira é relatada na literatura nacional e corroborada pelos entrevistados. Assim, em que pese o fato de a amostra tratar de organizações sem fins lucrativos dependentes de financiamento do governo, frustra-se a expectativa de maior conformidade dos relatórios financeiros. Além dos problemas na contabilidade, é possível identificar dificuldades no gerenciamento financeiro por parte das instituições fiscalizadas pelo MDFT. Nesse sentido, os servidores afirmaram que as ISFL's que recebem recursos públicos no DF ainda carecem de melhoria em suas práticas gerenciais, conforme explicitado a seguir.

“[...] Eles são muito amadores. A maioria dos diretores são muito amadoras, são pessoas que tem corações bom, mas vai ver ali na hora de pegar um de fazer um levantamento técnico, analítico, administrativo, eles não conseguem, ficam dependendo de muita gente, dependendo do contador.” (Entrevistado 1)

“[...] a gente percebe que as entidades não têm muito controle financeiro desses recursos, não tem. [...] Então, no geral, eu diria que não há muito planejamento financeiro, não, acredito que não. O que elas têm é basicamente são controles de relação nominativa de pagamento, mas também não é nem pelo regime de competência, muitas vezes é pelo regime de caixa. [...] São poucas as entidades com controle maior ou razoável, são pouquíssimas.” (Entrevistado 3)

“[...] a gente vê que elas realmente são muito amadoras nesse sentido, eu não sei se não tem interesse de implementar o controle interno, ou se não tem experiência administrativa de implementar isso que em sua maioria [...]. Então seja por desconhecimento, ou seja, por assim por não querer né, esse tipo de controle que seria necessário né, para poder dar maior credibilidade na sua prestação de contas, a gente tem notado uma precariedade muito grande.” (Entrevistado 4)

Após comentários dos servidores do MPDFT entrevistados, o que se percebe é uma gestão mínima diária com vistas somente a honrar as contas com vencimento próximo. Delineia-se, portanto, um cenário também de fragilidade no gerenciamento dos recursos, bem como na prestação de contas por parte das ISFL's em foco. Em outras palavras, em que pese a avaliação do desempenho ser primordial para assegurar que instituições sem fins lucrativos possam satisfazer o objetivo social e a missão para o qual foram criadas, de forma contínua, durável e autônoma, o que se percebe é que há um amadorismo na gestão das entidades em estudo, em conformidade a Mário *et al.* (2013) no contexto brasileiro e Hoque e Parker (2015) no contexto internacional.

Apesar do relatado despreparo dos gestores de tais instituições, cabe questionar até que ponto o amadorismo realmente prejudica a gestão financeira da entidade. Segundo a literatura revisada, as doações são uma função da eficiência, estabilidade financeira, quantidade de informações fornecidas pela organização e reputação da organização (Trussel & Parsons, 2007). No caso das ISFL's pesquisadas, que são dependentes de financiamento público, não foi relatada redução dos recursos governamentais recebidos. Ademais, a análise dos modelos (ver Seção 4.2) demonstra um total de 81,48% da amostra com algum grau de vulnerabilidade financeira; e 67,59% com algum grau de insustentabilidade financeira. Tal inferência corrobora Hoque e Parker (2015) e o papel das instituições sem fins lucrativos, em países em desenvolvimento. Para os autores, tais entidades são um produto direto das políticas de

desenvolvimento centradas no estado e, pelas facilidades processuais, assumem o papel de agentes no desenvolvimento local.

Pelo contexto posto, apesar da necessidade de trabalhar em equilíbrio, de proteger-se de possíveis ocorrências de curto prazo, conseqüentemente protegendo a sustentabilidade financeira (Bontis *et al.*, 2018; Yan & Sloan, 2016), o que se percebe pelos comentários dos servidores entrevistados, é certo desinteresse dos responsáveis pelo aprimoramento da gestão dos recursos, consoante Carneiro *et al.* (2011). Isso porque a maioria das entidades sem fins lucrativos em estudo parece utilizar da contabilidade apenas para fins fiscais e não para aprimorar a *accountability* e/ou para o alcance de melhor desempenho organizacional (ver mais na Seção 4.1.5). Em síntese, os comentários dos entrevistados sugerem ainda que tal falta de interesse se deve principalmente ao comodismo em relação ao recebimento de recursos públicos, havendo poucas instituições com capacidade, possibilidade e/ou mesmo interesse em implementar melhorias. Dessa maneira, cabe a reflexão: por que o Estado continua direcionando recursos a essas entidades? Alguns fatores podem ser considerados, tais como a dependência da reputação dessas entidades, ou ainda a incapacidade administrativa do Estado.

Ainda no sentido de verificar a utilização de indicadores financeiros para monitorar desempenho financeiro, adicionam-se alguns comentários com a observação dos entrevistados, a seguir. Pelo relato, é possível corroborar o cenário de falta de interesse, preparo e precariedade na gestão dos recursos financeiros por parte das entidades em foco.

“Um contador, eu já vi um contador fazendo mostrando índice para eles mas igual eu te falei, a contabilidade começou errado, ele fez índice ficou errado, tava tudo errado no final das contas, um só que fez, mas acho que também nunca vi nenhum índice de eficácia eficiência né, de dizer do financeiro, ah gastamos tanto aqui, com a parceira do GDF a gente gastou tanto, com recurso próprio a gente aplicou tanto, investimos tanto, nunca vi nada do tipo.” (Entrevistado 1)

“[...] basicamente elas utilizam aí alguns relatórios que são relações nominativas de pagamento e também se houve saldo financeiro remanescente ou não, indicativos financeiros variados para fins de análise de resultado.” (Entrevistado 3)

Nesse sentido, cabe o questionamento: há implicações pelo não fornecimento de informações contábeis de qualidade? Conforme relatos sobre o GDF, em seu papel como principal fiscalizador, foi possível verificar uma atuação branda (Seção 4.1.3). Além disso, em que pese o MPDFT avaliar os dados contábeis (Seção 4.1.4), à priori, também não foram identificadas sanções quando do fornecimento de informações de má qualidade. Dessa maneira,

como os principais *stakeholders* não impõem sanções, parece ser confortável às entidades manter a baixa qualidade das informações contábeis reportadas.

Apesar do contexto relatado, na tentativa de avançar no entendimento de quais ferramentas são úteis às entidades em estudo, buscou-se verificar junto aos entrevistados de que maneira um modelo de avaliação de desempenho baseado em indicadores financeiros e não financeiros poderia ajudar na *accountability* dessas entidades. Os comentários confirmam a utilidade dos indicadores na gestão e prestação de contas das ISFL's, conforme explicitado a seguir.

“Poderia ajudar nessa questão de aonde captar recursos né, porque se eles tivessem uma noção de quanto realmente eles recebem, eles próprios, e não via GDF, eles poderiam saber [...] nossa forma, nossa abordagem de pegar recursos aqui tá errada, essas empresas que nós estamos procurando ou então as pessoas físicas não estão nos ajudando e temos que ter outra forma de captar recursos. Acredito que dessa maneira seria uma possibilidade, por quê aí teria que entrar novamente a transparência contábil, para apresentar aos gestores como é que está sendo feita a captação e porquê que eles tão, quanto eles estão recebendo, hoje a gente vê tudo no bolo. Uma outra que conseguem distinguir, ah recebemos tanto de recursos de doação e tanto do GDF.” (Entrevistado 1)

“Olha, a apuração desses índices, considerando que a contabilidade esteja em conformidade, ou seja, que a contabilidade da instituição esteja adequadas as normas aplicáveis. Os indicadores financeiros associados a esses indicadores de execução de parceria realmente nos oferecem as informações que a gente precisa para avaliar a prestação de contas, para gente avaliar a *accountability*. [...] então esses indicativos financeiros e não financeiros, financeiros apurados pela contabilidade, não financeiros apurados pela execução da parceria, eles são importantes, é tudo que a gente precisa para a gente fazer uma boa análise da *accountability*.” (Entrevistado 3) (grifo nosso)

As respostas sugerem que um modelo de avaliação de desempenho baseado em indicadores financeiros e não financeiros poderiam ajudar na administração de fontes de recursos, no uso eficiente de recursos, na avaliação de *accountability* e na mensuração do recurso necessário às atividades, entre outros benefícios. Porém, cabe argumentar quanto ao interesse dos provedores e reguladores em exigir o aprimoramento do processo de avaliação, bem como da gestão financeira das instituições. A partir dos dados empíricos da amostra de ISFL's, renovam-se os questionamentos de: “a quem se deve *accountability*” e “pelo que se deve *accountability*”.

No contexto do presente estudo, a contradição apontada por Ebrahim (2003b) sobre a utilização da avaliação de desempenho como ferramenta de *accountability* parece se confirmar, qual seja: o entendimento que as organizações sem fins lucrativos geralmente são executoras e conseguem legitimidade – garantido, portanto, a continuidade do financiamento – através da ajuda aos pobres e não realizando avaliações dispendiosas.

#### **4.1.2 Dependência de recursos e recursos públicos**

A segunda categoria diz respeito à dependência de recursos, tendo a TDR como referencial teórico (*cf.* Seção 2.1). Tal teoria defende que as organizações são sempre dependentes de recursos externos, e, dessa maneira, para sobreviver, devem se adaptar ao ambiente e diminuir interdependências. Nesse sentido, ao perguntar aos entrevistados sobre a dependência dos recursos do Governo Distrital por parte das entidades em estudo, os comentários, conforme observa-se a seguir, sugerem contradição à teoria de base, uma vez que as instituições aqui enfocadas são quase exclusivamente dependentes dos recursos públicos que recebem.

“Nós temos duas situações de instituição. Temos algumas instituições que antes de receber recursos públicos, ou seja, antes de celebrar qualquer termo de colaboração ou termo de fomento ela sobrevive por meios próprios, então ela tem campanhas de doação, fazem captação de recursos perante a sociedade, eventos diversos, ou seja, ela sobrevive com recursos captados na sociedade e recursos privados. A partir do momento que essa entidade ela consegue ser custeada pelo poder público, a tendência é que ela vá abandonando aos poucos essa fonte de captação perante a sociedade, isso é o que acontece normalmente. São poucas as instituições do DF que mesmo com muito recurso público mantém a captação perante a sociedade, são poucas, mas a tendência é que com financiamento das atividades pelo poder público, a tendência é que essas entidades se dediquem apenas a essas atividades que são custeadas pelo poder público.” (Entrevistado 3)

“Essas entidades que recebem recurso público, quando elas passam a receber recurso público ela basicamente sobrevivem só do recurso público, então a grande maioria delas, embora tenha uma fonte de recurso de doações, de alguns eventos, esses recursos são mínimos” (Entrevistado 3)

As respostas demonstram, portanto, que as entidades em estudo são dependentes dos recursos do GDF e abandonam a capacidade/possibilidade de adquirir recursos de terceiros ao optarem por se concentrar no recebimento de recursos públicos. Tal comportamento contradiz

Pfeffer e Salancik (2003) aos indicar que as ISFL's em estudo, de forma discricionária, reduzem seu poder em relação às outras organizações, diminuindo assim o controle sobre os recursos necessários, e, portanto, sua possibilidade de sobrevivência.

Outro argumento que indica que sobrevivência de tais entidades podem estar prejudicada encontra-se em Berrett e Holliday (2018). Os autores afirmam que a diversificação da receita sim está associada a um aumento nos resultados organizacionais, e não a concentração de receitas. Carroll e Stater (2008) também advogam pela mitigação de certa dependência financeira, dado que essa pode implicar na longevidade e sobrevivência da organização.

Com isso, cabe questionar se os casos de instituições como o citado pelo entrevistado 3 [que estão há “25 anos recebendo recursos públicos”], são a regra ou a exceção. Isso porque, apesar de essas instituições, *a priori*, serem dependentes de recursos públicos, tal financiamento parece estar “garantido”, dado sua “perpetuidade” há tão longo prazo. Uma possível explicação pode ter origem na observação de que “a demanda de políticas públicas no DF é altíssima,” (entrevistado 3), sugerindo mais uma vez que, ainda que dependentes de recursos, as ISFL's da amostra sobrevivem por longo período por sua ajuda aos pobres e não porque realizam avaliações dispendiosas (Ebrahim, 2003b), visto que, quem financia também possui interesse no atendimento correto do usuário final.

Outra justificativa é normativa. Segundo o Entrevistado 3, o recebimento de recursos públicos é uma fonte segura para a entidade, já que lhes é assegurado contratualmente o recebimento pelo tempo definido no instrumento, bem como grande possibilidade de continuidade de tal fonte. Porém, a continuidade do recebimento dos recursos é condicionada ao cumprimento de alguns normativos, no caso das IFSL' da amostra, o Decreto nº 37.843/2016 (Decreto n. 37.843, 2016). Como será relatado na Seção 4.1.7, os comentários dos entrevistados parecem sugerir certo descumprimento das normas por parte das ISFL's em estudo.

Sobre a probabilidade de paralisação dos serviços em caso de não recebimento dos recursos do GDF, os servidores entrevistados apontaram outras contradições a Pfeffer e Salancik (2003), conforme se segue.

“[...] se ela deixar de receber o recurso do GDF, acho que ela vai cair hein, vai cair em 90% [...]” (Entrevistado 1)

“Alta probabilidade, ou de encerrar aquelas ações ou então mudar de atuação, não ter condições de exercer atuação daquela forma atual, eles teriam que alterar isso aí de algum jeito.” (Entrevistado 2)

“Quando elas deixam de receber o recurso público, ou seja, não tem mais o instrumento jurídico vigente certamente essas entidades, essas atividades elas são extintas, até mesmo porque são atividades que na sua imensa maioria exige a contratação de pessoal, de pessoas, de funcionários.” (Entrevistado 3)

“A probabilidade de eles continuarem prestando um serviço sem um ajuste público, acredito que é grande, mas seu público será extremamente diminuto, porque essas entidades que recebem recursos públicos elas também recebem recursos privados, donativos privados, só que esses são ínfimos em relação a verba pública.” (Entrevistado 4)

A partir das respostas sobre a interrupção do recebimento de recursos públicos, infere-se que as entidades fiscalizadas pelo MPDFT diminuiriam sobremaneira as suas atividades, devido principalmente ao custo de manutenção dessas (Entrevistado 3). Outra possível causa para descontinuidade pode ser a já mencionada precariedade de gestão financeira (*cf.* Seção 4.1.1) e, tendo como referência Bowman (2011), o fato de apenas 27,78% das ISFL's em estudo possuírem reserva suficiente para sobreviver mais de 3 meses sem nenhuma receita (ver Seção 4.2). Em síntese, as respostas indicam uma dependência exacerbada do poder público e a vulnerabilidade de tais instituições, frente à possibilidade dos recursos se tornarem escassos ou de um fornecedor (no caso, o poder público) optar por lhe interromper o fornecimento de recursos.

Outro ponto a se considerar são as características elencadas por Salamon e Anheier (1992) para definição de uma instituição sem fins lucrativos, a saber: ter uma estrutura básica não governamental e possuir autonomia. Para as entidades da amostra, regidas pelo modelo de parceria público privada definido no Decreto nº. 37.843/2016, não é dada autonomia para se realizar os gastos que entenderem necessários. Além das restrições normativas, a dependência de recursos governamentais não se configuraria como fator diminuição do grau de autonomia dessas entidades?

O cenário desenhado aponta a dependência de recursos públicos como uma fonte de incerteza para ISFL's em estudo, conforme Berrett e Holliday (2018), bem como indica uma possível fonte de choque financeiro, segundo Tuckman e Chang (1991). Já em uma análise de longo prazo, tomando-se por base a definição de sustentabilidade financeira em Besel et al. (2011, p. 54), verifica-se que as entidades estudadas não diversificam a base de financiamento. Além disso, pela definição de Weerawardena *et al.* (2010, p. 347), para quem é preciso ter “capacidade de sobreviver para que possa continuar a servir seu público”, não se pode

abandonar o fato de que essas entidades são necessárias ao público a que servem e a descontinuidade delas podem gerar consequências sociais não previstas.

Apesar das organizações sem fins lucrativos não existirem para maximizar os lucros e sim a potencializar as atividades sociais e seus objetivos de caridade (Trussel, 2003), a figura do superávit garante a longevidade da instituição (Paarlberg *et al.*, 2017). É necessário ainda, um retorno mínimo sobre o ativo utilizado acrescido da taxa de inflação, pois a “longo prazo, os ativos devem ser suficientemente produtivos para suportar sua própria substituição à medida que se desgastam” (Bowman, 2011, p. 420), e tais fatores não estão sendo observados pelas entidades. Porém, para as ISFL’s em estudo, há que se destacar o argumento do Entrevistado 3, a seguir:

“Quando você tem um instrumento jurídico assinado para cinco anos, você tem uma garantia de recursos em cinco anos, no montante alto suficientemente para você pagar todas as suas despesas, pagar toda sua folha de pessoal, ou seja, durante cinco anos. É normal que as instituições, elas renovem essas parcerias por mais cinco anos, ou seja, não que haja prorrogação da parceria, [...] a demanda de políticas públicas no DF é altíssima, é muito alta e nós temos muitas instituições que poderiam participar, mas nem todos participam ou nem todos cumprem os requisitos de seleção, então isso faz com que o número de entidades aptas a prestar aquele serviço, a participar do chamamento público, considerando a demanda, seja o suficiente para que ela permaneça recebendo recurso público por muito tempo, não por cinco anos, mas por cinco por dez, tem instituição que recebe desde 1995, ou seja, vinte e cinco anos recebendo recursos públicos, e são instrumentos que garantem que esse recurso seja pago, então você tem a segurança de que há recurso, que sempre a entidade terá recurso público para puxar as suas atividades.” (Entrevistado 3)

Também para as ISFL’s em estudo, o Decreto nº 37.843/2016 estabelece a destinação da receita para cada despesa prevista, através do plano de trabalho, conjuntamente à obrigatoriedade da restituição dos saldos financeiros remanescentes. A dependência de recursos públicos para as entidades em estudo, dado o mencionado condicionante normativo, prejudica o alcance de um superávit nas entidades estudadas, já que toda receita possui uma despesa prevista e que todo saldo financeiro remanescente deve ser restituído.

#### **4.1.3 Atuação do Governo do Distrito Federal**

A terceira categoria diz respeito a atuação do Governo do Distrito Federal, enquanto fornecedor de recursos às instituições em estudo. O Decreto do GDF nº 37.843/2016 estabelece

os direitos e os deveres nas parcerias públicas com instituições privadas, modalidade que se efetiva, dentre outras formas, pela transferência de recursos públicos às ISFL's foco do presente estudo. O artigo 61 do Decreto nº 37.843/2016 traz que a análise do relatório de execução de tal parceria consistirá na verificação do cumprimento do objeto do contrato, podendo o gestor (o GDF, no caso) concluir que houve cumprimento integral ou parcial e encaminhar o processo à autoridade responsável pelo julgamento das contas.

Além disso, no artigo 62 do mesmo Decreto, cita-se que nos casos em que não estiver comprovado o alcance das metas no relatório de execução do objeto, ou diante de indícios da existência de irregularidades, a organização da sociedade civil será notificada. Para tanto, deverá apresentar relatório de execução financeira, o qual deverá contemplar, tal como versa o artigo 63 do Decreto em questão: exame da conformidade das despesas constantes na relação de pagamentos com as previstas no plano de trabalho, considerando a análise da execução do objeto; e verificação da conciliação bancária, por meio da correlação entre as despesas da relação de pagamentos e os débitos efetuados na conta (Distrito Federal, 2016).

A partir de tal normativo, questionou-se aos entrevistados sobre o controle exercido pelo gestor (o GDF, no caso), sendo os comentários apresentados a seguir.

“Esses normativos [...] sofreram diversas alterações em 2014 até a edição do próprio decreto em 2016, tiveram alterações que ao nosso ver fragilizaram o controle, a questão da própria prestação de contas mesmo, hoje está muito mais simplificada [...] estabeleciam um controle, eu diria, mais rigoroso, não somente em termos de procedimentos, mas em relação a própria prestação de contas, embora à época a prestação de contas era em meio físico, em papel, mas a gente tinha talvez um controle mais rigoroso porque exigia uma apresentação de documentos, notas fiscais, o conteúdo da prestação de contas ele era mais abrangente do que hoje, né? Então o normativo hoje ao nosso ver, o normativo deixou um pouco, fragilizou o controle da aplicação desses recursos.” (Entrevistado 3)

“[...] então eu tenho percebido que essa análise do GDF está bem mais escassa do que antigamente. [...] pelo que a gente percebe, não está tão tempestivamente quanto a nossa” (Entrevistado 1)

“Acho que é brando” (Entrevistado 2)

“[...] controle realmente da execução do contrato, na sua mais especificidade do rigor da aplicação, de contabilização e prestação de contas nisso, o que gente tem visto na prática que é MP que anda fazendo. O GDF, acho que tá bem precário nessas prestações de contas que eles analisam, de uma forma estritamente superficial” (Entrevistado 4)

Na perspectiva dos entrevistados, servidores do MPDFT, há fragilidades do GDF frente a verificação da aplicação dos recursos públicos que transfere às ISFL's. Em análise do próprio normativo que disciplina a atuação do GDF na questão das parcerias junto às instituições privadas, tal qual o cenário aqui tratado, parece se dar pouco enfoque às questões financeiras, deixando a cargo da “autoridade responsável pelo julgamento das contas”, conforme artigo 61 (Distrito Federal, 2016). Consoante aos entrevistados, desde que os atendimentos sejam feitos, as metas cumpridas, pouco se aprofunda na análise de como os recursos foram utilizados. Tal constatação confirma Ebrahim (2003b), que sugere que, ainda que dependentes de recursos, as ISFL's da amostra sobrevivem por longo período por sua ajuda aos pobres e não porque realizam avaliações dispendiosas.

Cumprido salientar que o responsável pelo julgamento das contas das instituições beneficiárias de recursos públicos do GDF é o Tribunal de Contas do DF, que zela pela manutenção e preservação do patrimônio público, ao procurar assegurar a efetiva e regular aplicação do dinheiro público em benefício da sociedade brasileira. Entretanto, tal avaliação faz-se pela conformidade na execução orçamentária e, ainda pelas entrevistas, é possível observar piora nos procedimentos de controle dos recursos públicos do GDF transferidos às ISFL's, sendo considerado “totalmente vago” (Entrevistado 1), “brando” (Entrevistado 2), “muito mais simplificada” (Entrevistado 3) e “precário [...] estritamente superficial” (Entrevistado 4).

Tal julgamento pode se dever ao fato de os normativos anteriores (Instrução Normativa nº 01, de 22 de dezembro de 2005; e a Lei nº 4.049, de 04 de dezembro de 2007) serem mais rigorosos nas exigências feitas, principalmente quanto à verificação da execução financeira das parcerias instruída no Decreto vigente do GDF nº 37.843/2016. O Entrevistado 3 fortalece tal argumentação ao afirmar:

“nós percebemos que inicialmente esses normativos um nível, um bom controle, vamos dizer assim, só que esses normativos foram sofrerem diversas alterações em 2014 até a edição do próprio decreto em 2016, tiveram alterações que ao nosso ver fragilizaram o controle, a questão da própria prestação de contas mesmo, hoje está muito mais simplificada, os normativos anteriores e a nomenclatura do que era o antigo convênio, que era a instrução normativa 01 de 2005 da promotoria geral do DF e também a lei 4.049 de 2007, estabeleciam um controle, eu diria, mais rigoroso, não somente em termos de procedimentos, mas em relação a própria prestação de contas, embora à época a prestação de contas era em meio físico, em papel, mas a gente tinha talvez um controle mais rigoroso porque exigia uma apresentação de documentos,

notas fiscais, o conteúdo da prestação de contas ele era mais abrangente do que hoje”  
(Entrevistado 3)

Neste ponto, cabe pontuar certa superposição de papéis entre Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e o MPDFT, ao tratarem da avaliação dos recursos transferidos às ISFL's. Segundo o Entrevistado 1:

“As secretarias do GDF passaram a usar nossas análises para justificativa, para analisar as entidades em que eles pretendem ver em alguma irregularidade ou através de denúncias, então eu tenho percebido que essa análise do GDF está bem mais escassa do que antigamente. [...] A SEDES por exemplo estava se baseando pela nossa análise para analisar as contas deles, porque vai analisar uma conta aqui (que o GDF aprovou) que o ministério público aprovou se já está aprovado. “[...] pelo que a gente percebe, não está tão tempestivamente quanto a nossa” (Entrevistado 1)

Em que pese instâncias com objetivos distintos, é possível questionar o *enforcement* sobre as instituições beneficiárias de recursos do GDF. A presente seção trata da atuação do GDF, seguida pela Seção 4.1.4, com a atuação do MPDFT. Nesse ponto, traz-se o artigo 80 da Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu inciso II, que estabelece que os Poderes Legislativo e Executivo manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: “comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial nos órgãos e entidades da administração do Distrito Federal, e quanto à da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado” (Distrito Federal, 1993). Assim sendo, cabe a ambas as instâncias, GDF e MPDFT, a verificação adequada dos recursos repassados às ISFL's.

Ademais, a despeito do exposto pelos entrevistados, normativos mais rigorosos garantem maior controle, bem como maior conformidade da atuação dessas instituições? Ainda que seja possível inferir, pelo relato, que as alterações normativas tenham gerado impactos na *accountability* dessas instituições, o entendimento de que mais *accountability* é melhor desconsidera, conforme Ebrahim (2016) os custos associados a produção de informações. Tais indagações constituem um desafio à gestão e à avaliação dessas instituições.

Avançando na atuação do GDF, outra fragilidade indicada nas entrevistas refere-se ao instrumento de verificação das atividades das ISFL's contratadas pelo GDF, isto é, aquelas que recebem recursos públicos de tal ente público. Segundo servidores do MPDFT, as instituições

da amostra reportam informações simplificadas para fins de monitoramento, mas que não tangenciam as questões financeiras, conforme comentários a seguir.

“O relatório de monitoramento e atendimento por si só não traz essas informações financeiras, não trazem, apenas o de atendimento, abordando a parte finalística, se houve o atendimento ou se não houve, isso é muito pouco quando se quer analisar aplicação do recurso público, você pode perfeitamente ter atendimento de todas aquelas pessoas previstas, durante todo o exercício você pode ter um saldo e fazer economias e em termos de alimentação, em termos de produto de limpeza, de contratação de pessoas e você ter um saldo remanescente”. (Entrevistado 3)

“Se preocupam mais com o resultado, do que com a operação em si”. (Entrevistado 2)

Tal constatação confirma novamente Ebrahim (2003b), por meio do qual sugere-se que as ISFL's da amostra sobrevivem por longo período por sua ajuda aos pobres e não porque realizam avaliações dispendiosas. Por outro lado, tal cenário de fragilidade na avaliação financeira, conjuntamente ao descumprimento dos normativos por parte das entidades (vide Seção 4.1.7) e dependência de recursos (*cf.* Seção 4.1.2) pode gerar uma condição favorável à possível utilização de recursos fora do objeto contratado e, portanto, irregular e/ou ilegal – em outras palavras, de um possível desvio de recursos públicos.

A partir de então, passou-se a questionar aos entrevistados o que poderia melhorar no monitoramento das ISFL's contratadas pelo GDF. As respostas sugerem a necessidade de avaliação mais analítica dos recursos, com verificação do empenho do dinheiro, bem como de exigência de documentos comprobatórios, além de uma verificação de conformidade das compras, com objetivo de evitar favorecimento de fornecedores, conforme comentários a seguir.

“Eu acho que eles poderiam ser muito mais rigorosos na questão de justamente de do empenho do dinheiro, como dinheiro tá sendo empenhado lá. E também o que que acontece cada secretaria que eu falo ai a SEDES e a secretaria de educação, cada uma tem uma relação nominativa de pagamento diferente.” (Entrevistado 1)

“[...] quem são os fornecedores nesses processos de compras, nesses maiores por exemplo, de brinquedos pedagógicos por exemplo, tem certas compras de alto valor em determinados períodos do ano, que observassem quem são os fornecedores e qual o tabela societário desses fornecedores. A informação é pública, tá no CNPJ, você pode consultar no site da receita federal e ver o tabela societário e os administradores né.” (Entrevistado 2)

“Você teria que ter primeiro esses documentos referentes à execução da parceria, esses relatórios, como relação nominativa, demonstração da execução da receita e despesa, eles deveriam ser exigidos [...] você pode perfeitamente ter atendimento de todas aquelas pessoas previstas, durante todo o exercício você pode ter um saldo e fazer economias [...] e aí o poder público não exige a devolução do recurso? Esse acompanhamento financeiro eu acho que deveria ser reintroduzido pelo poder público concedente, pelas secretarias.” (Entrevistado 3)

Quanto a devolução de recursos, é imprescindível pontuar que o termo de fomento ou colaboração trazido no anexo II do Decreto nº 37.843/2016, determina a devolução dos saldos financeiros existentes ao final da parceria. Porém, o GDF parece não verificar a existência de saldos remanescentes, visto que o relatório de execução do objeto, exigido na prestação de contas, aborda somente a parte finalística e não faz menção aos recursos financeiros. O Entrevistado 3, por isso, indaga “aí o poder público não exige a devolução do recurso?”.

Aqui também se reforça a dinâmica de que se gasta o que se recebe de recurso público, visto que há o normativo com tal exigência. Tal lógica corrobora Booth *et al.* (2015), que indicam haver ainda uma visão de que organizações sem fins lucrativos, que buscam recursos junto ao governo ou recorrem a doações públicas, devam gastar o dinheiro exclusiva e imediatamente na missão. Tal posicionamento antigo e que não condiz mais com a realidade atual, segundo Booth *et al.* (2015), dado que a proteção financeira é fundamental a qualquer instituição. Mesmo no caso da ISFL's, quando não se estabelecem reservas, sujeitam-se às adversidades que comprometem a continuidade das atividades da instituição.

Nesse sentido ainda, a Charity Commission (2008 apud Booth *et al.*, 2015) defendeu a necessidade de garantir a viabilidade para além do futuro imediato com o intuito de absorver contratempos. Esse ponto de vista reforça a necessidade de se ater a gestão financeira da instituição, não só no curto prazo, mas também no longo prazo, visando a proteção da entidade. Porém, o que se vê nas instituições estudadas é um descaso com a gestão financeira (*cf.* Seção 4.1.1), com concentração da fonte de recursos – no caso o poder público (*cf.* Seção 4.1.2) e com fragilidades no cumprimento dos normativos (vide Seção 4.1.7), bem como no tratamento das informações contábeis (vide Seção 4.1.5).

#### **4.1.4 Atuação do Ministério Público do Distrito Federal e territórios**

Além da atuação do GDF, conforme descrito na Seção 4.1.3, as entrevistas abrangeram também o papel do MPDFT, que se dá por meio de fiscalização rotineira das instituições sem fins lucrativos beneficiárias de recursos públicos do Governo do Distrito Federal.

Especificamente, os servidores responsáveis, entrevistados na presente pesquisa, exercem o acompanhamento anual das contas e da evolução patrimonial, com o fim de proteção e respeito às finalidades sociais dessas pessoas jurídicas, conforme se observa nos relatos a seguir.

“Da parte do ministério público, nós estamos reforçando e aumentando o controle sobre a aplicação desses recursos, até mesmo em razão dessa fragilidade no âmbito do modo próprio poder concedente, então os dois últimos anos, nós alteramos as portarias e que estabelecem os termos da prestação de contas na promotoria de fundações e essas portarias hoje, hoje na realidade é só uma portaria, nós consolidamos todas as aquelas portarias, que eram quatro portarias, nós consolidamos em uma única portaria, e hoje nós temos em torno total de 40 documentos que são exigidos dessas entidades, seja associação, seja fundação.” (Entrevistado 3)

“No âmbito do MP, a gente está pleiteando de muito mesmo, novos sistemas de monitoramento, aí para isso a gente tá tentando fazer parceria, a gente MP, tá tentando fazer parceria com a receita, com banco central, com cartórios, com o Detran, para poder ver se a gente, através desses sistemas né que possam verificar melhor né, as atividades da empresa, que a gente ainda tem o controle muito arcaico, ainda é um trabalho mais de garimpeiro mesmo, para poder verificar a credibilidade de todos os lançamentos contábeis que se tem.” (Entrevistado 4)

A fiscalização é regida pelas portarias do MPDFT que estabelecem, dentre outras questões, quem deve prestar contas, período e quais documentos apresentar. O anexo IV da Portaria n° 1 de 27 de janeiro de 2020 relaciona 36 documentos diferentes para apresentação da prestação de contas, tal como aponta o Entrevistado 3 no trecho acima. Nesse sentido, percebe-se um esforço no aprimoramento da fiscalização com as novas portarias e tentativas de parcerias estratégicas “com a receita, com banco central, com cartórios, com o Detran” (Entrevistado 4), com o objetivo de se ampliar as fontes de informações a fim de melhor subsidiar a avaliação das contas, já que hoje o controle é “muito arcaico, ainda é um trabalho mais de garimpeiro” (Entrevistado 4).

Novamente, cabe questionar se ampliar a fiscalização, seja do MPDFT ou do GDF, conforme já apontado na Seção 4.1.3, geraria uma alteração positiva na avaliação das ISFL's. Isso porque, segundo Ebrahim (2016) é simplista no entendimento de que mais *accountability* é melhor, se não considerados os custos associados a produção de informações. Ressalta-se ainda os diversos interessados e, portanto, pondera-se sobre as múltiplas “*accountabilities*” que podem se dar por meio da utilização de declarações e relatórios de *disclosure, evaluation* e

avaliação de desempenho, autorregulação, participação e aprendizado adaptativo (Ebrahim, 2003b).

Pelo histórico das portarias do MPDFT, observa-se a crescente solicitação de documentos e de detalhamento das informações, em um cenário de instituições que, conforme relatado na literatura brasileira, enfrentam dificuldades em processar e reportar dados financeiros referentes ao seu desempenho. No caso do MPDFT, como exemplo, citam-se as alterações normativas da Portaria nº 448, de 23 de março de 2004, que elencava apenas 6 documentos, em comparação a Portaria nº 1, de 23 de fevereiro de 2021, mais recente, que exige a apresentação de 38 documentos por parte das ISFL's que recebem recursos do GDF.

Baseados nos componentes principais da *accountability* elencados por Ebrahim e Weisband (2007, *apud* Ebrahim, 2016), a saber transparência, *answerability* ou *justification*, *compliance* e *enforcement*, questiona-se em que âmbito se dá a atuação efetiva do MPDFT e do GDF. Sobre o enfoque dado pela promotoria, tem-se a fiscalização da conformidade dos gastos dos recursos públicos, tal qual relatado nos comentários abaixo. Segundo os entrevistados, atenta-se para “especificidade do rigor da aplicação” (Entrevistado 4), “para onde que tá indo de recursos” (Entrevistado 1), “analisando a parte financeira” (entrevistado 3), enquanto o GDF aborda “a parte finalística” (Entrevistado 3).

“Nós como promotoria [...], a gente só vai analisar realmente o gasto ali, [...] para onde que tá indo de recursos, a quem foram os contratados” (Entrevistado 1)

“[...] o controle realmente da execução do contrato, na sua mais especificidade do rigor da aplicação, de contabilização e prestação de contas nisso, o que gente tem visto na prática que é MP que anda fazendo” (Entrevistado 4)

“[...] é o ministério público analisando a parte financeira, mais a parte financeira, porque não tem como abordar a parte finalística, porque não está na entidade no dia a dia, e o GDF abordando mais a parte finalística, de atendimento e não abordando a parte financeira” (entrevistado 3)

Cabe questionar se uma análise que segregue as partes financeira e a finalística é tão efetiva quanto uma análise conjunta. Nesse ponto, a análise do MPDFT é posterior ao período da aplicação, o que dificultaria a análise da parte finalística. Dessa maneira caberia ao próprio gestor do contrato, servidor do GDF, fazer concomitantemente as análises financeiras e finalísticas, porém, conforme seção 4.1.3, o GDF atualmente analisa somente a parte finalística.

O MPDFT possui, ainda, um manual que estabelece o procedimento de análise, com detalhes quanto as motivações para aprovações, aprovações com ressalva e reprovações, diminuindo a subjetividade da análise, conforme comentário a seguir.

“Ficava à mercê da decisão da analista sobre esse tipo de conclusão, em 2017 aí nós começamos a elaborar, nós finalizamos um manual de análise de prestação de contas do ministério público, no âmbito da promotoria, nesse manual nós observamos, nós adotamos como parâmetro, como critério de reprovação, ou aprovação com ressalva os mesmos critérios que o tribunal de contas do DF utiliza. Quais sejam, no âmbito de reprovação quando você tem uma mal versassão de recursos públicos, você tem irregularidades na aplicação de recurso público. Como regra geral de reprovação [...] inobservância as normas Contábeis ou a outras normas mas não caracterizada irregularidade, desvio de recursos, inicialmente não se ensejaria reprovação de contas, seria uma aprovação com ressalvas, mas isso também depende de uma análise mais detalhada, como por exemplo no caso das recomendações, se a entidade vêm descumprindo as normas de contabilidade, o ministério público recomenda o ajuste, a adequação contábil, e a entidade e o contador insiste com aquelas inconformidades, certamente na reincidência teríamos uma reprovação de contas.” (Entrevistado 3)

Conforme trecho transcrito, na avaliação das ISFL's, possíveis irregularidades contábeis não se configuram um critério para reprovação da prestação de contas, já que necessitaria de outras irregularidades relacionadas a desvio de recursos públicos. Somente quando observada uma persistência na irregularidade, quando se caracterizaria uma reincidência, poder-se-ia ter uma reprovação da prestação de contas. Tal relato corrobora com os diversos problemas das ISFL relatados na literatura, tais como falta de um planejamento estratégico e operacional e de sistemas de informação adequados (Cazzolato, 2009). Tais problemas prejudicam a manutenção das atividades dessas organizações e a realização de projetos de grande impacto à sociedade, visto que gera complicações na captação de recursos.

A Contabilidade, categoria analítica descrita a seguir, na Seção 4.1.5, deveria ser tomada como ferramenta crítica para avaliação financeira das ISFL's beneficiadas com recursos públicos. Isso porque o fato de não haver finalidade lucrativa não isenta as instituições da necessidade de recursos para a realização das atividades. Ademais, a não cobrança por serviços reforça a necessidade de se efetuar a análise de entidades beneficentes, já que a viabilidade financeira é um fator que amplia o risco à continuidade e, por conseguinte, resulta na inadequabilidade da aplicação de recursos públicos.

#### 4.1.5 *Contabilidade*

A categoria Contabilidade diz respeito ao atendimento das normas contábeis específicas para o terceiro setor. Dado que os servidores do MPDFT, entrevistados na presente pesquisa, exercem o acompanhamento anual das contas e da evolução patrimonial, questionou-se sobre as demonstrações contábeis elaboradas pelas ISFL's que recebem recursos públicos do Governo Distrital. Os relatos são transcritos a seguir.

“A contabilidade está péssima. [...] Os grandes culpados mesmo são os contadores, que não conseguem fazer um trabalho decente para as entidades e recebem muito bem para isso. Eles estão longe de ter um trabalho digno para aquilo que eles recebem.”  
(Entrevistado 1)

“Tanto no aspecto financeiro quanto no contábil elas são muito precárias né, e nesse sentido contábil fica a crítica aos nossos colegas aí, empresários Contábeis, que não sei se na sua época era assim mas em Brasília, ao que parece essas entidades contábeis quase que tem um monopólio da contabilidade que são pouquíssimas instituições que exerce essa contabilização de terceiro setor aqui, e quase todas essas entidades, essas organizações acabam, por falta de mão de obra qualificada, acaba contratando os mesmos escritórios e esses mesmos escritórios, com os mesmos vícios, mesmas impropriedades existem, colegas nossos merecedores de muitas críticas pela contabilização ruim do que a gente analisa, mas embora a gente criticando criticando parece que não há aperfeiçoamentos pelos profissionais contábeis nesse sentido né, mas eu acho ai que essas entidades ficam à mercê dos escritórios que ainda não tem um grau de profissionalismo satisfatório para poder prestar essas contas, tecnicamente falando a contabilidade ela está muito aquém do que deveria, ainda que não estivesse bem casado com o terceiro setor, mas que pelo menos que tivessem bem transparentes no aspectos da contabilidade geral em si, que não existissem erros de apropriações, erros de lançamento, então se não tivesse esses erros comuns já ajudariam muito, ainda que não tivesse coadunado com o terceiro setor, geraria apenas aperfeiçoamentos. Mas não, o que a gente observa realmente é uma contabilidade muito precária, seja no aspecto geral seja mais ainda no aspecto de terceiro setor né.”  
(Entrevistado 4)

“Talvez tenhamos os maiores problemas que a gente tem hoje nas instituições é justamente quanto à contabilidade, então devido as inconformidades Contábeis”  
(Entrevistado 3)

“São poucas as instituições que têm uma contabilidade adequada, então a grande maioria tem uma oportunidade inadequada com procedimentos de escrituração e afronta as normas de contabilidade e aí você gera informações distorcidas. [...] Inclusive algumas instituições recentemente têm feito, até utilizado de artifícios não

previstos em normas contábeis, para elevar valores do ativo imobilizado, como reavaliação de ativos” (Entrevistado 3)

Na perspectiva dos entrevistados, observam-se problemas no cumprimento das normas vigentes e erros nos procedimentos contábeis, gerando inconformidade e desqualificando as demonstrações apresentadas pelas ISFL's foco do estudo. Tais impressões corroboram as pesquisas de Gollo *et al.* (2014), Silveira e Borba (2010), e Zittei *et al.* (2016), que observaram baixo nível de *accountability* das instituições sem fins lucrativos no Brasil, além da divulgação de informações de baixa qualidade e não observância de itens obrigatórios nas normas.

Tal cenário também é consoante ao estudo de Ribeiro *et al.* (2015), que identificaram a utilização de regime de caixa, a não elaboração da totalidade de demonstrações contábeis exigidas pela norma, a não segregação de receitas provenientes de doações, a não contabilização de trabalho voluntário e/ou das gratuidades, que são exigências feitas pela normatização específica para o setor por meio da ITG 2002.

Adicionalmente, as evidências demonstradas quanto às Demonstrações Financeiras das entidades conjuntamente com a dependência financeira apontada na Seção 4.1.2, contrariam os resultados de Verbruggen *et al.* (2011) que apontaram que organizações sem fins lucrativos que dependem fortemente de doações e subsídios do governo possuem maior probabilidade de estar em conformidade com os regulamentos de relatórios financeiros.

Dentre as melhorias sugeridas para que se altere o atual cenário referente as demonstrações contábeis, os entrevistados apontam melhor atuação dos profissionais de contabilidade, bem como aprimoramentos na gestão financeira e não financeira das entidades, conforme relato a seguir.

“[...] É o que nós desejamos que a entidade, isso aí, a melhoria da gestão financeira e da parte não financeira, ou seja, envolve reestruturação, alteração na forma de pensar, implementação das boas práticas de governança, tudo que está relacionado as boas práticas de governança, se nós tivermos uma entidade que observa e tem [...] boas partes da governança, produzindo informações por conta própria, e elaborando relatórios, estabelecendo controles financeiros e não financeiros, cuja diretoria conheça todos os normativos aplicáveis que conseguem produzir informações demandadas para o ministério público, para os conselhos, para o GDF, para a sociedade, que tem a publicação no seu sites e suas redes sociais de todas as informações que são relevantes, que são úteis, certamente essa entidade teria também uma contabilidade adequada, porque está correlacionado, isso sim seria um modelo de instituição sem fins lucrativos sendo ideal para gente, que trabalhasse com as boas

partes da governança, não temos isso hoje, não temos, muito pelo contrário nós temos entidades que não ligam muito para essas informações, para esses detalhes. Até mesmo porque às vezes a diretoria não tem esse conhecimento, não é da área administrativa, não tem formação específica, é difícil para esses gestores, esses diretores implementar alguma ferramenta de boa gestão se não tem conhecimento.” (Entrevistado 3)

#### **4.1.6 *Transparência e legitimidade***

O aspecto de transparência trazido pelo conceito de *accountability* utilizado no presente trabalho é o cerne da sexta categoria observada na análise qualitativa. De autoria de Ebrahim e Weisband (2007, *apud* Ebrahim, 2016, p. 103, tradução livre), tal conceito se divide em componentes principais, sendo a transparência um deles. Especificamente, a transparência envolve a coleta de informações e a disponibilização e acesso ao escrutínio público. Quando questionados sobre *accountability*, as respostas dos entrevistados sugerem que há falta de transparência das entidades quanto a gestão e a aplicação dos recursos públicos, conforme comentários a seguir.

“[...] No gerenciamento das entidades, não há uma transparência digna.” (Entrevistado 1)

“A crítica, a ressalva maior é na sua parte de transparência [...], na parte da aplicação correta do recurso, no sentido de desvios, [...] ai nesse sentido existem falhas e chutaria em torno de 10 a 20% das instituições que merecem é, recomendações severas até para poder melhorar a transparência.” (Entrevistado 4)

Tal qual aquilo que será relatado na Seção 4.1.7, que trata sobre normativos e regulamentações, as respostas dos entrevistados aqui transcritas indicam cumprimento parcial e demonstram que algumas ISFL's não atendem nem ao mínimo exigido em norma, além de não divulgarem as demonstrações contábeis. Nesse sentido, cabe lembrar que a política de descentralização iniciada em 1998 (Brasil, 1998) possuía o discurso de que as organizações sociais tornariam mais fácil e direto o controle social. O que se observa, a partir da amostra de ISFL's aqui tratadas, entretanto, é uma lacuna na transparência, o que gera, conseqüentemente, redução do controle social. Além disso, não se observam as demais vantagens elencadas para a política de descentralização (Brasil, 1998), quais sejam: o significativo ganho de agilidade e qualidade, em especial, na contratação de funcionários – como será relatado na Seção 4.2.7, é mencionada a contratação de parentes nas ISFL's da amostra.

Quanto a legitimidade, as respostas sugerem credibilidade pelo fato de o Ministério Público ter “neutralidade política” e “independência funcional” (Entrevistado 4), conforme comentários transcritos a seguir.

“Eu acredito que dá mais credibilidade, mas sempre há um fator de auditoria, o erro de auditoria, que você pode deixar passar alguma coisa ali, mas acredito que o que a gente tem buscado é o, se passar algo errado financeiramente é o mínimo, mas eu acredito que dá uma credibilidade maior tanto para o GDF, tanto é que eles costumaram a usar o nosso parecer para aprovar as contas da entidade e também para o tribunal de contas” (Entrevistado 1)

“[...] ministério público é um órgão que tem uma certa neutralidade política, então como não é um órgão essencialmente político, eleitoral, então ele, existe a questão da independência funcional dos membros do ministério público, portanto eles não têm assim nenhum compromisso com nenhuma dessas entidades, nem poderia ter, então como existe essa neutralidade, eu acredito que tem uma credibilidade maior.” (Entrevistado 2)

“[...] acredito que a prestação de contas perante o ministério público tem essa credencial, tem esse valor para a sociedade de aprovação de contas, que as contas não foram, que a entidade não tem contas reprovadas no ministério público.” (Entrevistado 3)

As respostas mostram que a prestação de contas junto ao MPDFT dá credibilidade as transferências de recursos do GDF e legitima a aprovação das contas por parte do Tribunal de Contas (Entrevistado 1). Ademais, observa-se valor para a sociedade, à medida que a prestação de contas das ISFL's é aprovada (Entrevistado 3). Tal conclusão vai ao encontro dos resultados do trabalho de Feng *et al.* (2016), que evidenciaram que a certificação externa gera uma resposta pública favorável às organizações sem fins lucrativos certificadas. Juntamente ao trabalho de Trussel e Parsons (2007), os resultados apontam que as entidades devem se atentar à opinião pública, pois gera consequências às organizações, sejam boas ou ruins. Nesse sentido, as entidades estudadas parecem não sofrer nenhum tipo de consequência pela dependência exacerbada de uma única fonte de recursos, pela não observância das normas, pela baixa qualidade da contabilidade e pela falta de gerenciamento financeiro. Ademais no curto espaço de tempo analisado, não se observou descontinuidade das entidades da amostra.

Estes últimos relatos parecem contradizer as fragilidades e as dificuldades já mencionadas anteriormente, nas Seções 4.1.1 a 4.1.5. As ISFL's da amostra, na perspectiva dos entrevistados, apresentam baixa qualidade no gerenciamento financeiro e no reporte contábil, e

não utilizam ferramentas adequadas de avaliação. Além disso, há fragilidades e contradições identificadas na atuação do GDF e do MPDFT, bem como limitações no cumprimento das exigências normativas (vide Seção 4.1.7). Como afirmar legitimidade na prestação de contas em um cenário de tamanhas limitações? Há como ter legitimidade sem haver transparência?

Baseados nos componentes principais da *accountability* elencados por Ebrahim e Weisband (2007, *apud* Ebrahim, 2016), a saber transparência, *answerability* ou *justification*, *compliance* e *enforcement*, questiona-se ainda o comprometimento dos gestores, bem como contadores das ISFL's aqui tratadas. Sabe-se que a discussão da temática da transferência de recursos públicos a instituições privadas encontra-se suportada na literatura científica por diferentes teorias além que vão além da gestão financeira. Apesar disso, entende-se que avaliar o desempenho de tais instituições, tendo a contabilidade como ferramenta informacional de análise, pode gerar contribuições para o entendimento e, portanto, busca por melhorias na realidade atual.

#### **4.1.7 Normativos e regulamentações**

A categoria normativos e regulamentações contempla respostas referentes ao cumprimento de procedimentos e/ou regras definidas no Decreto do GDF que regulamenta as parcerias público privadas, de nº 37.843 de 2016. Especificamente a seção II, capítulo V, versa sobre as regras para despesas e pagamentos, tais como regras de movimentação de recursos restritos, regras de execução e comprovação de despesas. Questionados sobre o cumprimento de tais regras, os servidores do MPDFT entrevistados sugerem um cumprimento parcial, como se observa nos comentários a seguir.

“[...] no artigo 37 [...] sobre os métodos utilizados pelo setor, que a entidades devem utilizar os mesmos métodos utilizados no setor privado garantindo a observância da legalidade impessoalidade, economicidade e eficiência, então eles não conseguem demonstrar isso e eles não fazem pesquisa de preços. E quanto as despesas e aos pagamentos, não há também tipo nem a seleção porque eu estou contratando as pessoas, porque que essa pessoa tem que contratar, a gente às vezes identifica parentes sendo contratados em uma instituição, então esse ponto fica bem bem obscuro [...], eles não conseguem gastar o que foi pactuado sempre ou é a menos ou é a mais, e também para ser a mais eles tem que tirar de uma alguma outra meta, às vezes tira da meta de terceiro e manda lá para o pessoal, tanto é que até a lei 37.843/16 tem uma possibilidade de você remanejar um pouco ali, mas eles ultrapassam coisa de limites astronômicos.” (Entrevistado 1)

“[...] eles cumprem parcialmente. Nós percebemos do decorrer da análise de contas que embora os normativos estabelecem ali a obrigatoriedade de você fazer movimentação financeira, ou seja, fazer o pagamento das despesas apenas em [...] contas bancárias específicas por exemplo, embora a gente tenha esse dispositivo legal normativo, na prática muitas instituições não, elas pagam as despesas mediante outras contas principalmente quando se tem atraso de repasse de recurso [...]. Outro ponto que a gente percebe também que há um descumprimento é em relação às despesas, muita das vezes elas ultrapassam o limite, o valor previsto no plano de trabalho, para determinada meta. Por exemplo, o instrumento, o termo de colaboração, ele estabelece o valor global para parceria, por exemplo 5 milhões, o detalhamento de como esse valor ele vai ser executado está previsto no plano de trabalho, Então, no plano de trabalho você tem o detalhamento das atividades, incluindo as metas e submetas, como você tem essa segregação de metas e submetas, você tá delimitando quais são as despesas que você terá, que você pagará com esses recursos, então se as entidades elas descumprem e inobservam essas metas e submetas, elas acabam pagando despesas não previstas.” (Entrevistado 3)

A partir das respostas obtidas por meio das entrevistas, é possível verificar que as entidades cumprem apenas parcialmente as regras para despesas e pagamentos, sendo que as maiores falhas envolvem: não fazer pesquisa de preços (Entrevistado 1); contratações de parentes em algumas instituições (Entrevistado 1); não gastar o que foi pactuado, com excessos e faltas (Entrevistado 1 e 3); e pagar as despesas em outras contas, que não a da parceria pública (Entrevistado 3).

Outra questão a ser observada é que a entidade não possui total liberdade para aplicação dos recursos já que “no plano de trabalho você tem o detalhamento das atividades, incluindo as metas e submetas, como você tem essa segregação de metas e submetas, você tá delimitando quais são as despesas que você terá, que você pagará com esses recursos” (Entrevistado 3). Nesse quesito os entrevistados não são unânimes quanto a quem decide sobre a aplicação dos recursos, os Entrevistados 1 e 4 afirmam ser uma decisão de ambas as partes, enquanto os Entrevistados 2 e 3 afirmam ser uma decisão do governo. Mas cabe ressaltar que tal aspecto, aliado a dependência de recursos demonstrada na Seção 4.1.2, pode ser fator de limitador da continuidade das instituições.

Quando questionados sobre o cumprimento dos procedimentos referentes ao relatório de execução do objeto, percebem-se melhorias naquilo que o normativo estabelece, ainda que parcial. Conforme seção I do capítulo VIII, artigo 60 do Decreto nº 37.843 de 2016, o relatório de execução do objeto deve conter: descrição das ações desenvolvidas; documentos que

comprovem o cumprimento do objeto, como fotos, depoimentos e vídeos; e documentos sobre o grau de satisfação do público-alvo. A partir disso, os comentários dos entrevistados sugerem que as ISFL's apresentam fotos e depoimentos, bem como pesquisa de satisfação (Entrevistados 1 e 4) sobre os serviços prestados. Entretanto, consoante ao Entrevistado 3, tal documentação “diz respeito às partes finalísticas”, e, como se observa, não tratam de questões financeiras, corroborando (i) novamente Ebrahim (2003b), que afirma que as instituições de caridade sobrevivem por longo período por sua ajuda aos pobres e não porque realizam avaliações dispendiosas.

Quando se refere ao cumprimento das regras específicas de transparência e participação social, apresentadas no capítulo X, artigo 79 do Decreto nº 37.843 de 2016, na perspectiva dos entrevistados, as ISFL's também cumprem apenas parcialmente, conforme comentários a seguir. Salienta-se que cumprimento do artigo 79 do Decreto em questão divide-se em divulgação na sede e divulgação *on-line* da relação de parcerias celebradas, contendo informações como: valor total da parceria; valores liberados, valor da remuneração da equipe de trabalho vinculada a execução do objeto e paga com recursos da parceria; entre outros pontos.

“Não eu nunca vi nenhuma cumprir. [...] em relação a esse artigo 79 eu nunca vi.”  
(Entrevistado 1)

“Em relação a colocação de um letreiro lá, fizemos algumas visitas e eu observei que eles realmente colocam um letreiro, na tabela de avisos já vi de forma incompleta, e na internet poucas fazem isso.” (Entrevistado 2)

“Esse item especificamente, o artigo 78/79, esses artigos tem sido muito trabalhados por nós [...] mas em regra as entidades cumprem, pelo menos parcial, por exemplo a placa lá informando as parcerias, fizemos inspeção em mais de 60 entidades nos últimos anos, tivemos pouquíssimas entidades que não tinham por exemplo esse instrumento, essa placa de informação de transparência, agora em relação a divulgar no seus sites essa relação de parceria, aí nem todas cumpriram, nem todas, muitas não têm site, tem apenas Facebook ou algum Instagram né, e às vezes eles não colocam lá, tem algumas informações, outras informações, mas demonstração Contábeis, relação de parceria, tudo isso que está relacionado a transparência, a boa gestão, são informações que não estão completamente disponíveis [...]” (Entrevistado 3)

“Dos que eu já verifiquei não, não sei se tem umas outras entidades que elas têm esse nível de informação nos seus sites, mas as que eu verifiquei não. Eu já até tive essa curiosidade de pesquisar para ver [...] transparência deles em relação aos seus sites próprios e eu não me deparei com nenhum caso.” (Entrevistado 4)

Em relação a divulgação de informações sobre as parcerias celebradas pelas ISFL's em letrados na sede e na *internet*, os entrevistados indicam alguns casos observados. Por outro lado, especificamente sobre divulgação de informações contábeis, o Entrevistado 3 afirma: “demonstração Contábeis, relação de parceria, tudo isso que está relacionado a transparência, a boa gestão, são informações que não estão completamente disponíveis”, corroborando os achados descritos nas Seções 4.1.5 e 4.1.6.

A falta de transparência dessas instituições, junto ao não cumprimento parcial dos normativos, de fato pode prejudicar a continuidade da instituição, ou seja, deixá-las mais vulneráveis financeiramente? Partindo-se do pressuposto pela TDR de que entidades precisam de arrecadação de receitas externas, de diversas fontes, a falta de acesso a informações poderia gerar um choque financeiro – seja pela desconfiança por parte das fontes privadas, seja pelo bloqueio de repasse de recursos públicos? A questão da segurança contratual para recebimento dos recursos do GDF (*cf.* Seção 4.1.2), bem como a legitimidade auferida (*cf.* Seção 4.1.6) parecem indicar um cenário de estabilidade às ISFL's aqui tratadas. Na perspectiva dos entrevistados, a prestação de contas junto ao MPDFT dá credibilidade e legitima as instituições junto ao Tribunal de Contas e à sociedade.

Por fim, no que se refere a observância do Decreto nº 37.843 de 2016, de modo geral, os entrevistados apontam o não cumprimento total, em consonância às respostas anteriores, apontando erros próximos aos já mencionados: gastos maiores ou menores do que as metas estabelecidas (Entrevistado 1 e 4), falta de empenho em gastar corretamente o recurso (Entrevistado 1), falta de transparência (Entrevistado 3). Alguns comentários são transcritos a seguir.

“[...] contabilmente falando, a gente não consegue perceber que há um certo empenho em gastar corretamente todo dinheiro.” (Entrevistado 1)

“[...] eu diria que muitas instituições não cumprem assim na sua totalidade, muitas instituições não cumprem. Agora pelo GDF eu acho que a parte inicial, que é a parte do chamamento público, da habilitação das instituições, eu acredito que o GDF cumpre sim. Agora em relação às entidades, a execução em si, eu diria que muitas descumprem, descumprem por desconhecimento das normas, muitos gestores, a diretoria desconhecem numa profundidade que seria exigida as normas de execução, e o GDF também acredito que o acompanhamento acaba sendo falho, falho por diversos motivos [...]” (Entrevistado 3)

“[...] de um modo geral [...] existe falhas, por parte da entidade, mas de um modo geral sim, o cumprimento fica a distrito, aquelas ressalvas, não raras as vezes a rejeição, então no seu controle finalístico, no seu controle de trabalhos em si me parece que eles prestam serviço, e me parece que

à contento. A crítica, a ressalva maior é na sua parte de transparência nessa transparência, na parte da aplicação correta do recurso, no sentido de desvios, nessa coisa, ai nesse sentido existem falhas e chutaria em torno de 10 a 20% das instituições que merecem é, recomendações severas até para poder melhorar a transparência.” (Entrevistado 4)

Ainda cabe salientar que o não cumprimento dos normativos pode ensejar em sanções como: advertências, suspensão temporária, declaração de inidoneidade, ressarcimento do erário, entre outras punições relatadas no Decreto nº 37.843/2016. Porém, o que se vê por parte das entidades da amostra parece indicar descompromisso dos gestores, e, portanto, certa despreocupação quanto às punições previstas. Tal comportamento pode estar relacionado à aprovação das contas, mesmo em um cenário de tamanhas limitações, tal qual problematizado na Seção 4.1.6.

Em conclusão, vê-se que as entidades foco do presente estudo são dependentes de recursos públicos, não possuem gerenciamento profissional, seja financeiro ou não financeiro, não tem transparência e não cumprem os normativos em sua totalidade. O gestor da parceria e financiador dos recursos (o GDF, no caso), na perspectiva dos servidores do MPDFT entrevistados, não possui uma atuação satisfatória quanto a fiscalização que seria de sua responsabilidade. Todos esses fatores contribuiriam, provavelmente, para a descontinuidade dessas instituições, demonstrando qualitativamente serem vulneráveis e não sustentáveis.

Esses aspectos da avaliação do desempenho financeiro, a saber vulnerabilidade e sustentabilidade das ISFL's do Distrito Federal, são objeto de análise, descrita a seguir na Seção 4.2. O objetivo é avançar no entendimento da realidade empírica, frente ao relatado pelos entrevistados na pesquisa. Ao se utilizar de dados secundários, espera-se na análise dos indicadores financeiros corroborar o cenário de fragilidade financeira das ISFL's da amostra, descrito pelos servidores do MPDFT.

## **4.2 Aplicação do modelo de avaliação do desempenho das ISFL's do Distrito Federal**

O modelo de avaliação de desempenho, voltado para vulnerabilidade e sustentabilidade das ISFL's, foi apresentado na Seção 3.4. A aplicação de tal modelo efetiva a avaliação do desempenho das instituições consideradas no presente estudo. Dessa forma, os resultados aqui apresentados referem-se aos anos de 2016, 2017 e 2018 de uma amostra de 36 instituições sem fins lucrativos do DF (ver Apêndice 2). Algumas adaptações para proposição do modelo de

avaliação foram apresentadas na Seção 3.4. As demais considerações para fins de avaliação serão mais bem descritas ao longo da presente Seção.

Primeiramente, ressalta-se que as demonstrações contábeis das ISFL's da amostra são elaboradas pelo regime de caixa, ou algum tipo de regime misto, constatado a partir das entrevistas e como também aponta Ribeiro *et al.* (2015), o que pode gerar distorções em relação ao regime de competência para fins de análise financeira, conforme mencionado na Seção 3.5. Apesar da perda informacional causada pela utilização do regime de caixa, considera-se haver validade na sua utilização, dado ser uma informação incompleta e não uma informação incorreta ou até inútil (Silva & Rodrigues, 2020; Niyama & Silva, 2013).

Em segundo lugar, têm-se a suposta falta de qualidade das demonstrações contábeis das ISFL's também citadas na Seção 3.5. Nesse sentido, pondera-se que, conforme Verbruggen *et al.* (2011), instituições sem fins lucrativos que dependem fortemente de doações e subsídios do governo, possuem maior probabilidade de estar em conformidade com os regulamentos de relatórios financeiros. Além disso, as entidades precisam seguir normas, mesmo que brandas (*cf.* Seção 4.1.7), além da fiscalização atuante do MPDFT (*cf.* Seção 4.1.4), o que pode melhorar a qualidade da informação reportada.

Entretanto, conforme mencionado na Seção 3.5, apesar dessa limitação, a mensuração dos valores dos indicadores a partir dos dados contábeis configurou-se como um exercício de operacionalização dos indicadores de vulnerabilidade e sustentabilidade, até então não realizado na literatura brasileira. Não se intentou fazer predições quanto aos números apresentados em tais demonstrações.

#### **4.2.1 Análise descritiva dos indicadores**

Feitas as considerações, passa-se a análise da estatística descritiva dos indicadores de vulnerabilidade e sustentabilidade (*cf.* Tabelas 3 e 4, Seção 3.4) das instituições da amostra. A Tabela 6 demonstra média, mediada, desvio-padrão, coeficiente de variação, bem como os valores mínimo e máximo de cada indicador calculado para os anos de 2016, 2017, 2018, como também para triênio 2016-2018.

Conforme Tabela 6, dentre os indicadores de vulnerabilidade, a Rentabilidade do Patrimônio Líquido (RPL) possui média decrescente, que vai de 1,00 em 2016 a 0,59 em 2018. Tal resultado ocorre quando o patrimônio líquido é inferior à receita e quando, ao longo do tempo, há um possível aumento das vendas líquidas concomitante à manutenção do patrimônio

líquido das instituições. No caso da amostra, entretanto, o que se observa é uma redução do patrimônio líquido e, em outros casos, aumento efetivo da receita.

Tal constatação fica evidente quando analisados os valores mínimos do indicador RPL, que são negativos ao longo dos anos, apontando a existência de entidades com “passivo a descoberto” no período em questão. O valor máximo do indicador RPL ao longo do período analisado também decai. Ainda, pelo coeficiente de variação, observa-se alta dispersão relativa dos dados em relação à média, a saber: 217,91%, 211,59% e 253,49%, respectivamente em 2016, 2017 e 2018. Tais resultados apontam heterogeneidade das instituições no que se refere à divisão do patrimônio líquido pela receita total, bem como uma piora média do indicador, sugerindo, portanto, uma tendência à vulnerabilidade ao longo dos anos.

**Tabela 6 – Estatística descritiva da amostra por ano dos indicadores de vulnerabilidade e sustentabilidade**

Medida	Ano	Indicadores de Vulnerabilidade				Indicadores de Sustentabilidade			
		RPL	CR	RCA	MO	FPL	ROA	DDC	Mob
Média	2016	1,002	0,685	0,328	-0,047	0,569	0,069	73,766	-0,060
	2017	0,651	0,691	0,389	0,026	0,368	0,032	98,288	0,022
	2018	0,587	0,716	0,372	-0,067	0,387	0,000	116,106	-0,072
	2016-2018	0,746	0,697	0,363	-0,030	0,441	0,033	96,053	-0,037
Mediana	2016	0,290	0,709	0,264	0,001	0,727	0,001	27,592	-0,001
	2017	0,208	0,726	0,289	0,018	0,201	0,010	43,418	0,014
	2018	0,204	0,751	0,299	0,018	0,250	0,009	58,335	0,019
	2016-2018	0,239	0,726	0,286	0,014	0,383	0,009	42,125	0,011
Desvio Padrão	2016	2,183	0,208	0,232	0,198	0,412	0,441	161,817	0,209
	2017	1,377	0,212	0,286	0,092	0,395	0,212	172,496	0,087
	2018	1,487	0,205	0,283	0,492	0,403	0,205	203,722	0,493
	2016-2018	1,714	0,207	0,267	0,311	0,410	0,305	179,382	0,313
Coeficiente de Variação (%)	2016	217,91	30,33	70,83	-419,24	72,51	641,96	219,37	-347,76
	2017	211,59	30,75	73,43	359,43	107,55	665,64	175,50	403,36
	2018	253,49	28,68	76,05	-732,88	104,00	-67214,76	175,46	-680,99
	2016-2018	229,57	29,69	73,52	-1049,98	92,93	912,46	186,75	-845,61
Min	2016	-0,076	0,312	0,000	-0,815	-0,379	-0,672	1,953	-0,946
	2017	-0,034	0,331	0,005	-0,219	-0,118	-0,527	4,653	-0,219
	2018	-2,849	0,330	0,000	-2,848	-0,439	-0,722	2,137	-2,848
Max	2016	11,314	1,000	0,995	0,307	1,000	2,133	972,092	0,293
	2017	7,531	0,999	0,998	0,281	0,999	0,898	993,274	0,292
	2018	6,907	1,000	0,998	0,297	0,995	0,585	1116,993	0,297

Fonte: elaboração própria.

Legenda: RPL – Rentabilidade do Patrimônio Líquido; CR – Concentração de Receitas; RCA – Relação custos Administrativos; MO – Margem operacional; FPL – Financiamento pelo Patrimônio Líquido; ROA – Retorno sobre o Ativo; DDC – Dias de dinheiro em caixa; Mob – Margem operacional com fórmula de cálculo adaptada.

Sobre a Concentração de Receitas (CR), observa-se crescimento médio de 2016 a 2018, alcançando 0,716 no último ano. Tal resultado, segundo Tuckman e Chang (1991), é um fator de risco, uma vez que fontes limitadas (isto é, concentradas) deixam as organizações mais vulneráveis, em comparação àquelas com fontes diversas. O crescimento médio ao longo dos anos indica, portanto, que as entidades aumentaram sua dependência em relação às suas fontes de renda. Ainda, a média da amostra tem valor próximo a mediana e o coeficiente de variação, portanto, é reduzido, a saber: 30,33%, 30,75% e 28,68%, respectivamente, em 2016, 2017 e 2018. Tais resultados corroboram os achados descritos na Seção 4.1.2, em que os entrevistados do MPDFT apontaram que as entidades da amostra parecem ser dependentes de recursos, principalmente públicos. Tal condição [de dependência] parece se agravar (isto é, concentrar ainda mais em uma mesma fonte) ao longo dos anos analisados.

Nesse sentido, adicionalmente buscou-se verificar o percentual de cada fonte de receita em relação ao total de receitas (ver Apêndice 4). Dessa maneira, constatou-se que 50% das entidades possuem mais de 80% de suas receitas, em todos os anos analisados, advindas do poder público. Outros 16,67% possuem, em todos os anos analisados, entre 50 e 79,99% das suas receitas advindas de fontes públicas. Tais dados corroboram novamente os achados descritos na Seção 4.1.2, indicando que mais de 2/3 das entidades da amostra possuem dependência de recursos públicos superior a 50% da receita em todos os anos analisados. Cabe salientar que a seleção da amostra pode enviesar esse dado, visto que foram selecionadas apenas entidades que recebem recursos públicos<sup>5</sup> em pelo menos 2 dos 3 anos analisados.

Já para o indicador Relação dos Custos Administrativos (RCA), Tuckman e Chang (1991) afirmam que quanto maior a relação das despesas administrativas com as despesas totais, melhor é para a instituição. Isso porque, no caso de uma eventual diminuição das receitas, procede-se primeiramente uma redução nos custos administrativos, antes de se reduzir atividades sociais. Para a amostra em análise, a média do indicador CRA oscila ao longo dos anos, a saber: 32,8%, 38,9% e 37,2%, respectivamente, em 2016, 2017 e 2018.

Ainda sobre a RCA, destacam-se os valores mínimos iguais a zero para os anos de 2016 e 2018, isto é, há entidades na amostra que não apresentam valores classificados como despesa administrativa. Por outro lado, os valores máximos próximos a 1 indicam que há entidades na

---

<sup>5</sup> Adicionalmente, verificou-se a correlação entre a dependência de recursos públicos e a margem operacional negativa. Isso porque há orientação normativa que determina a aplicação integral do recurso público. O resultado obtido foi coeficiente de correlação de 0,025, isto é, não há correlação significativa. Outro resultado que também não se demonstrou significativo (coeficiente de -0,147) foi a correlação entre concentração de receita e margem operacional.

amostra que, dentre as diferentes despesas incorridas nos anos de 2016, 2017 e 2018, quase a totalidade dos valores foi gasta com despesas administrativas. Estes extremos influenciam na dispersão da amostra, que apresenta coeficiente de variação de 76,05%, em 2018, o mais alto de todos os anos analisados.

Importante destacar os resultados obtidos por meio das entrevistas, que indicam baixa qualidade dos dados contábeis (*cf.* Seção 4.1.5). Esse fato afeta diretamente a avaliação do indicador CRA, dado um cenário possível de equívocos na classificação e/ou mensuração das despesas administrativas. Pondera-se ainda problemas no registro de valores em contas genéricas, tais como “despesas gerais e administrativas”.

Nesse ponto, cabe destacar algumas entidades. As ISFL's nº 30 e nº 46, por exemplo, apresentaram índice CRA muito próximo a 1 em um ou mais anos do período analisado. Ao verificar sua Demonstração de Resultado do Exercício (DRE), que se apresenta de maneira sintética, observa-se grande volume de recursos em despesas administrativas. Por outro lado, na análise do Balancete Analítico, observa-se montante relevante de recursos despendidos em despesa com pessoal, material de consumo e serviços de terceiros. A análise individual mostra que a classificação utilizada no balancete analítico difere daquela da DRE, e tal discrepância prejudica a qualidade da informação contábil reportada.

O último indicador de vulnerabilidade, Margem Operacional (MO) é calculado, conforme Tuckman e Chang (1991), pela subtração entre receitas e despesas totais, sendo este valor, ao final, dividido pelas receitas totais. Para as entidades da amostra, a média do indicador MO é negativa em 2016 e 2018, respectivamente, -4,73% e -6,72%. Segundo os referidos autores, neste cenário, é provável que entidades já estejam em processo de redução das ofertas de serviços. Ademais, indica que as entidades têm pouco ou nenhum excedente de caixa, a ser sacado em caso de choques financeiros.

Ainda sobre MO, observam-se os valores mínimos também negativos. Em contrapartida, os valores máximos da amostra são positivos, o que afeta o coeficiente de dispersão das entidades em análise, a saber: -419,24%, 359,43% e -732,88%, respectivamente em 2016, 2017 e 2018. Tais achados apontam, mais uma vez, heterogeneidade dos dados da amostra, com indícios de presenças de *outliers*, tanto negativos quanto positivos.

Quanto sustentabilidade, a referência de modelagem é Bowman (2011) e os parâmetros são definidos pela referência de *status quo* de cada indicador, conforme mencionado na Seção 3.4. Sobre Financiamento pelo Patrimônio Líquido (FPL), na amostra aqui analisada, a mediana foi de 0,383, considerando todos os anos em questão, abaixo, portanto, da referência de 0,5 definido por Konrad e Novak (2000, *apud* Bowman, 2011).

A amostra de ISFL's apresenta instituições com FPL com valores mínimos negativos, nos três anos analisados, resultantes do “passivo à descoberto” de algumas unidades da amostra. Tem-se ainda o valor máximo de 1,00. Ou seja, há entidades na amostra do presente estudo que não possuem qualquer valor registrado nas contas do passivo, indicando utilização de regime de caixa. Outra possível causa é o coeficiente de variação alto, com percentual máximo de 107,55% em 2017, refletida pela mediana mais distante da média.

Além do FPL, para Bowman (2011), a sustentabilidade a longo prazo depende de retorno sobre ativo mínimo no mesmo percentual que a inflação. Isso se dá porque é necessário que os ativos sejam suficientemente produtivos para suportar sua própria substituição, à medida que se desgastam. Ainda que a mediana do Retorno sobre o Ativo (ROA), dos anos analisados para as entidades na amostra, seja próxima a 1%, tal indicador tem alta dispersão no triênio, sendo os coeficientes de variação de 641,96%, 665,64% e -67214,76%, respectivamente, em 2016, 2017 e 2018.

Assim, avançando na comparação da média anual de 4,33% do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), como representativo da inflação, observa-se que as entidades da amostra do presente em estudo, em média, superam o IPCA apenas em 2016. Dessa maneira os dados indicam uma piora no retorno para as entidades, deterioração dos ativos e diminuição da sustentabilidade de longo prazo.

Bowman (2011) ainda utiliza o indicador Meses de Gastos para compor modelo de sustentabilidade financeira, sendo este substituído, no presente estudo, por dias de dinheiro em Caixa (DDC), conforme mencionado na Seção 3.4. Na literatura apresentada por Bowman (2011), os pesquisadores defendem uma reserva mínima de três meses de gastos com operações, o que é equivalente a 90 dias como parâmetro para dias de dinheiro em caixa.

Para DDC, a mediana da amostra foi de cerca de 42 dias, indicando que as entidades não possuem uma reserva mínima satisfatória. Por outro lado, a média de 2017 e 2018 é superior ao parâmetro de 90 dias, sendo 98 dias em 2017 e 116 dias em 2018. Tal divergência entre média e mediana pode ser explicada pela dispersão dos dados das entidades analisadas, cujo coeficiente de variação é elevado, ainda que decrescente ao longo dos anos – 19,37%, 175,50% e 175,46%, respectivamente, em 2016, 2017 e 2018. Nesse cenário, há casos de entidades com 2 dias de dinheiro em caixa e que, portanto, não conseguiriam honrar nem mesmo 2 dias de despesas desembolsáveis com saldos em disponível. No outro extremo, citam-se instituições com 1.117 dias DDC, indicando falta de acuracidade na aplicação do disponível. Nesse aspecto, cabe ressaltar que as entidades possuem, em seu disponível, recursos com restrições, ou seja, recursos que já tem finalidade específica destinada nos contratos, que não foram

desconsiderados para fins do cálculo do DDC. Dessa maneira não é possível gastar esse dinheiro em outras finalidades, o que conseqüentemente deixa as entidades em uma situação mais crítica.

O quarto indicador de Bowman (2011) é o *Mark Up*, cujo parâmetro proposto induz manutenção mínima de um *status quo* da entidade, isto é, o autor sugere valor de *Mark Up*, superior a inflação. No presente estudo, tal indicador foi substituído pela Margem Operacional (Mob) calculada a partir das referências de autores brasileiros (cf. Tabela 4 na Seção 3.4).

Conforme dados da amostra aqui analisada, as entidades não alcançaram valores superiores ao IPCA (referência de *status quo*) que foi de 6,29% em 2016, 2,95%, em 2017 e 3,75% em 2018, se considerado média e mediana. Isso porque tais instituições alcançaram Mob em média de -6,02%, 2,15% e -7,23%, respectivamente nos referidos anos; e mediana de -0,05%, 1,38% e 1,89%, também respectivamente nos referidos anos. Tal diferença se reflete no coeficiente de variação, -347,76%, 403,36% e -680,99%, respectivamente, considerado alto e chama atenção para os valores máximos obtidos. Em 2016, 2017 e 2018, os máximos da amostra foram 29,30%, 29,22% e 29,74%, respectivamente, considerados elevados para entidades que não possuem objetivo de geração de riqueza.

Tais parâmetros de Bowman (2011) foram utilizados para compor a análise descritiva dos indicadores de sustentabilidade, bem como são base para classificação do grau de risco das entidades. Especificamente, a aplicação do modelo e a posterior classificação das entidades da amostra, tanto para vulnerabilidade, a partir de Tuckman e Chang (1991), quanto para sustentabilidade financeira, adaptada de Bowman (2011), são descritas a seguir na Seção 4.2.2.

#### **4.2.2 Classificação das entidades quanto a vulnerabilidade e sustentabilidade financeira**

Conforme mencionado na Seção 3.4, na análise dos indicadores de vulnerabilidade, utilizou-se o critério da mediana nos casos em que a distribuição por quintil não se mostrou coerente. O Tabela 7 apresenta os valores dos quintis para os indicadores de vulnerabilidade em que a aplicação da distribuição por quintil se mostra coerente, quais sejam: Concentração de Receitas e Relação custos administrativos. Para Rentabilidade do Patrimônio Líquido e Margem operacional, entretanto, o critério de segregação das entidades da amostra é a mediana do triênio. A partir desses critérios individuais, mensurou-se o percentual de entidades da amostra que se encontravam em tal posição – quintil 1, 2, 3, 4 ou 5.

Na análise descritiva (cf. Seção 4.2.1), pontuou-se a presença de *outliers* na Rentabilidade do Patrimônio Líquido da amostra, indicando heterogeneidade das instituições

no que se refere à divisão do patrimônio líquido pela receita total. A diminuição média do indicador ao longo dos anos analisados, ainda, sugere uma tendência à vulnerabilidade ao longo dos anos. Ainda, aplicando-se o critério da mediana (ver Tabela 7) como forma de segregar as entidades e classificá-las, tem-se que 50% da amostra apresentam divisão do patrimônio líquido pela receita total aquém do valor mediano de 0,239. Nesses casos, as entidades possuem um volume baixo de patrimônio líquido se comparada a receita auferida no período, o que deixa as entidades vulneráveis a choques financeiros, já que não conseguiriam buscar recursos no mercado, refinanciar propriedades e contratar de empréstimos, ou seja, em montante inadequado dificultaria o acesso a recursos, conforme Tuckman e Chang (1991). Outros 50% têm indicador superior, isto é, são as entidades que teriam maiores chances de sobreviver a choques financeiros, principalmente através de refinanciamento, contratação de empréstimos e outras fontes de recursos advindas do mercado.

**Tabela 7: Valores dos indicadores de Vulnerabilidade utilizados para distribuição das entidades da amostra, no triênio 2016-2018**

Percentil	Indicadores de Vulnerabilidade							
	RPL*		CR		RCA		MO*	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1° quintil	0,239	50,00%	1	26,85%	0,2	26,85%	0,014	45,37%
2° quintil	NA		0,862	23,15%	0,399	43,52%	NA	
3° quintil	NA		0,725	15,74%	0,599	13,89%	NA	
4° quintil	NA		0,587	20,37%	0,798	3,70%	NA	
5° quintil	NA		0,449	13,89%	0,998	12,04%	NA	

Fonte: elaboração própria.

Legenda: RPL – Rentabilidade do Patrimônio Líquido; CR – Concentração de Receitas; RCA – Relação custos Administrativos; MO – Margem operacional; NA – não se aplica.

Nota: (\*) para RPL e MO utilizou-se como critério a mediana; logo, as entidades com RPL e MO abaixo da mediana no triênio, foram posicionadas no quintil 1.

Para margem operacional, utilizou-se também a mediana (ver Tabela 7) como critério de distribuição das entidades. Com isso, 45,37% da amostra tem MO abaixo da mediana do triênio, encontrando-se, portanto, em condição provável de redução da oferta de serviços. Tais entidades, ainda, possuem pouco ou nenhum excedente de caixa a ser sacado em caso de choques financeiros (Tuckman & Chang, 1991). Outros 54,63% têm indicador superior, isto é, são entidades que podem ter excedentes de caixa, para o caso de perda de receitas, além da capacidade de conseguir manter os serviços, sem ter que reduzi-los.

Concentração de Receitas (CR) e Relação custos administrativos (RCA), por sua vez, são analisados a partir dos quintis (ver Tabela 7). Para CR, conforme mencionado na Seção 4.2.1, o crescimento médio ao longo dos anos indica que as entidades da amostra aumentaram sua dependência em relação às suas fontes de renda. Dessa amostra, 26,85% encontram-se no primeiro quintil, indicando que essas ISFL's possuem alta concentração de receitas, possuem fontes limitadas de recursos e consequentemente estão mais vulneráveis a choques financeiros, visto que dependem quase exclusivamente de uma fonte de recursos. Tal comportamento ocorre porque é mais provável que um choque afete apenas uma fonte de receita do que todas as fontes ao mesmo tempo (Tuckman & Chang, 1991). Outros 73,15% estão posicionadas nos quintis 2 a 5, indicando que estas entidades possuem mais fontes de rendas, tendo a possibilidade de diversificar/recorrer a outras fontes.

Por fim, para Relação custos administrativos (RCA) tem-se 26,85% no quintil 1, indicando baixa relação de custos/despesas administrativas em relação ao total de receitas. Dessa maneira tais entidades possuem menos possibilidade de cortar custos/despesas administrativas, antes de cortar despesas relacionadas as atividades sociais. Outros 73,15% estão posicionadas nos quintis 2 a 5, indicando que essas instituições possuem maior margem para cortar custos/despesas administrativas em caso de choque financeiro, recorrendo a uma terceira via, que não seja cortar despesas relacionadas a atividade social.

Posteriormente, a partir da identificação de cada entidade da amostra, avaliando-se a posição do conjunto de seus indicadores por quintil, procedeu-se a classificação das instituições conforme Tabela 8. Tal qual mencionado na Seção 3.4, a entidade estará em “severo risco” de vulnerabilidade financeira quando todos os seus indicadores ocuparem o quintil inferior, ou considerada em “algum grau de risco”, quando possui pelo menos um indicador posicionado no quintil inferior.

**Tabela 8: Classificação de risco de Vulnerabilidade no triênio 2016-2018**

Ano	Classificação de risco	Quantidade de entidades	Percentual
2016	Algum risco de vulnerabilidade	29	80,56%
	Severo risco de vulnerabilidade	1	2,78%
	Sem indícios de vulnerabilidade	6	16,67%
	<b>TOTAL</b>	<b>36</b>	<b>100,00%</b>
2017	Algum risco de vulnerabilidade	27	75,00%
	Severo risco de vulnerabilidade	1	2,78%
	Sem indícios de vulnerabilidade	8	22,22%
	<b>TOTAL</b>	<b>36</b>	<b>100,00%</b>
2018	Algum risco de vulnerabilidade	29	80,56%
	Severo risco de vulnerabilidade	1	2,78%
	Sem indícios de vulnerabilidade	6	16,67%
	<b>TOTAL</b>	<b>36</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaboração própria.

Como se observa no Tabela 8, 80,56% das instituições analisadas encontram-se com algum risco de vulnerabilidade em 2016 e 2018, isto é, pelo menos um indicador posicionado no quintil inferior, enquanto em 2017 esse percentual diminuiu (75%), devido a maior quantidade de empresas sem indícios de vulnerabilidade. O severo risco, por outro lado, é indicado para apenas duas entidades da amostra, quais sejam, as ISFL's nº 11 e 34, que permaneceram no quintil mais baixo em todos os indicadores de vulnerabilidade em 2017 e 2018 (11) e 2016 (34) (ver Apêndice 5). A entidade 11 aumentou sua dependência financeira de recursos públicos de 81,93% em 2016 para 100% em 2018, fato que pode ter contribuído para o aumento do risco de vulnerabilidade, conforme Berrett e Holliday (2018). Outro fator importante foi a piora da Margem operacional ao longo dos anos, que coincide com o aumento da concentração de receitas da ISFL nº 11.

Já a entidade 34, apesar de apresentar severo risco de vulnerabilidade em 2016, apresentou melhora dos indicadores RCA e RPL ao longo do triênio, porém ainda se apresentando com algum grau de risco de vulnerabilidade. Apesar de ter aumentado sua dependência financeira de recursos públicos, o aumento não foi tão expressivo quanto o da ISFL 11, em que a dependência foi de 93,30% para 96,87%. Destaca-se ainda as Margens operacionais negativas em todos os anos analisados.

Além da mencionada entidade, outras instituições analisadas merecem destaque, também porque aumentaram significativamente sua dependência de recursos públicos durante o período analisado. A ISFL nº 1, por exemplo, apresentou CR de 0,44% em 2016 e 65,80% em 2018. A ISFL nº 2 foi de 0,00% para CR igual a 71,79%; semelhante às entidades nº 38 e nº 58, que foram de 0,00% para 46,10% e 86,77%, respectivamente. A ISFL nº 21, por sua vez, tinha CR de 37,39% no primeiro ano analisado e alcançou 67,83% em 2018. Ainda, conforme

Apêndice 4, é possível verificar que, em 28 das 36 entidades da amostra, houve aumento da participação percentual de recursos públicos no total das receitas ao longo do triênio analisado, em especial para entidades que passaram a receber financiamento público em 2016.

Consoante ao entrevistado 3 (*cf.* Seção 4.1.2), a partir do momento em que uma entidade consegue ser custeada pelo poder público, a tendência é que abandone aos poucos fontes alternativas de financiamento. A questão da dependência do governo pode, ainda, prejudicar as atividades desenvolvidas. Isso porque, no caso de eventual atraso no recebimento dos recursos ou mesmo quando do fim do contrato com o poder público (choque financeiro), a instituição não teria alternativas de financiamento, e, portanto, tenderia a interromper suas atividades sociais.

Passando aos indicadores de sustentabilidade, conforme mencionado na Seção 3.4, utilizou-se os parâmetros de *status quo* (ver Apêndice 3), dado que a distribuição por quartil não se mostrou coerente. O Tabela 9 apresenta os valores desses parâmetros para cada indicador, quais sejam: Financiamento pelo Patrimônio líquido (FPL), Retorno sobre o Ativo (ROA), Dias de dinheiro em caixa (DDC) e Margem operacional (Mob). A partir desses critérios individuais, mensurou-se o percentual de entidades da amostra com valores inferior ou igual (grupo 1) ou superior (grupo 2) ao parâmetro definido.

Como se observa no Tabela 9, no triênio, 53,70% das entidades da amostra encontram-se abaixo do *status quo* para o indicador FPL, ou seja, a maioria das ISFL's aqui analisadas não tem capacidade de investir no futuro. A situação é ainda pior para um grupo de 6,48% das entidades, que, conforme mencionado na Seção 4.2.1, apresentam FPL negativo – para tais instituições há risco de insolvência, dado que o total de passivos excede o total de ativos.

**Tabela 9: Valores dos indicadores de Sustentabilidade utilizados para distribuição das entidades da amostra, no triênio 2016-2018**

Grupo	Indicadores de Sustentabilidade							
	FPL		ROA		DDC		Mob	
	<i>Status quo</i>	%	<i>Status quo</i>	%	<i>Status quo</i>	%	<i>Status quo</i>	%
<b>1</b> < ou = <i>status quo</i>	0,5	53,70%	4,33	69,44%	90	72,22%	4,33	70,37%
<b>2</b> > <i>status quo</i>	46,30%		30,46%		27,78%		29,63%	

Fonte: elaboração própria.

Legenda: FPL – Financiamento pelo Patrimônio Líquido; ROA – Retorno sobre o Ativo; DDC – Dias de dinheiro em caixa; Mob – Margem operacional com fórmula de cálculo adaptada.

Para DDC, 72,22% das entidades da amostra não alcançaram o *status quo* na média do triênio, demonstrando mais uma vez que as ISFL's aqui analisadas não possuem reservas mínimas para sobreviver a um choque financeiro, além de poderem ter problemas devido a possíveis atrasos. Se considerada a já mencionada dependência de recursos públicos, o risco de tais entidades parece se agravar ainda mais. Considerando este cenário, conjuntamente as informações obtidas nas entrevistas, atualmente as entidades não parecem sofrer consequências advindas do pouco desempenho financeiro, nem tampouco parecem deixar de cumprir os atendimentos mínimos exigidos pelo GDF, restando questionar, portanto, a qualidade da prestação do serviço. Tal informação, por seu turno, não estava no escopo do presente trabalho.

Para o ROA, tem-se como valor mínimo a inflação média anual de 4,33%. A partir desse valor, como se observa no Tabela 9, quase 70% das entidades da amostra encontram-se no Grupo 1, isto é, com indicador aquém do *status quo* e que, portanto, são insustentáveis a longo prazo. Conforme mencionado na Seção 4.2.1, 37,04% da amostra apresentam ROA negativo, ou seja, encontram-se em déficit operacional, destacado por Bowman (2011) como um sinal de perigo e que, se ignorado, pode comprometer gradualmente a capacidade de manter serviços de qualidade.

Por fim, quanto a Margem Operacional (Mob), é importante salientar que, apesar das ISFL's não terem o objetivo de maximizar os lucros e sim a potencializar as atividades sociais e seus objetivos de caridade (Trussel, 2003), a figura do superávit garante a longevidade da instituição (Paarlberg *et al.*, 2017). Entretanto, 70,37% das entidades da amostra encontram-se aquém do *status quo*, ou seja, com desempenho inferior à inflação média anual no triênio.

A partir desse panorama e considerando conjuntamente todos os indicadores de sustentabilidade, é possível classificar as instituições conforme Tabela 10. Conforme mencionado na Seção 3.4, as entidades insustentáveis têm 4 indicadores com valores inferiores aos parâmetros. As entidades com alta probabilidade insustentabilidade têm 3 indicadores com valores inferiores; já as entidades sem risco especificado têm 2 indicadores com valores inferiores ao *status quo*. As entidades com alta probabilidade de sustentabilidade têm apenas 1 indicador com valores inferiores ao parâmetro; e, as entidades sustentáveis têm todos os indicadores com valores superiores ao parâmetro de *status quo*.

**Tabela 10: Classificação de risco de Sustentabilidade, no triênio 2016-2018**

Ano	Classificação de sustentabilidade	Quantidade de entidades	Percentual
2016	Sustentável	1	2,78%
	Alta probabilidade de sustentabilidade	6	16,67%
	Sem risco especificado	7	19,44%
	Alta probabilidade de insustentabilidade	14	38,89%
	Insustentável	8	22,22%
	<b>TOTAL</b>	<b>36</b>	<b>100,00%</b>
2017	Sustentável	2	5,56%
	Alta probabilidade de sustentabilidade	6	16,67%
	Sem risco especificado	2	5,56%
	Alta probabilidade de insustentabilidade	15	41,67%
	Insustentável	11	30,56%
	<b>TOTAL</b>	<b>36</b>	<b>100,00%</b>
2018	Sustentável	5	13,89%
	Alta probabilidade de sustentabilidade	3	8,33%
	Sem risco especificado	3	8,33%
	Alta probabilidade de insustentabilidade	15	41,67%
	Insustentável	10	27,78%
	<b>TOTAL</b>	<b>36</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaboração própria.

Como se observa no Tabela 10, cerca de 22,22% das instituições analisadas encontram-se em uma situação de insustentabilidade em 2016, isto é, todos os indicadores com valores aquém do *status quo*. Outro fator relevante a se observar é o aumento das entidades classificadas como insustentáveis, alcançando 30,56% em 2017 e 27,78% em 2018. Outros 19,44% não apresentaram risco especificado em 2016, uma vez que apresentam 2 dos 4 indicadores com valores inferiores aos parâmetros de análise, tal classificação diminui e alcança 8,33% em 2018. Por fim, houve um aumento das entidades da amostra que se encontram em boa situação, ou seja, sustentáveis, em 2016 apenas 1 (2,78%) entidade foi classificada como sustentável, em 2017 foram 2 (5,56%) e em 2018 foram 5 entidades (13,89%).

Dentre as entidades da amostra, destacam-se as ISFL's nº 6, 50 e 62, consideradas insustentáveis ao longo de todo o triênio. Nenhuma entidade conseguiu se manter sustentável ao longo dos três anos analisados, ou seja, conseguiu superar consistentemente o *status quo* de todos os indicadores (ver APÊNDICE 5, Tabela 18).

#### 4.2.3 Avaliação do desempenho das instituições

Em que pese os modelos de avaliação de vulnerabilidade e sustentabilidade terem sido adaptados (*cf.* Seção 3.4) e dado a limitação dos dados coletados (*cf.* Seção 3.5), o modelo aqui aplicado demonstra ser capaz de indicar quais entidades se encontram em algum grau de

vulnerabilidade e sustentabilidade. A coerência entre os resultados obtidos por meio da análise qualitativa e os resultados advindos da aplicação do modelo corrobora tal afirmação, conforme se argumenta na presente seção.

Ao combinar a avaliação por meio de dois constructos – vulnerabilidade e sustentabilidade –, é possível verificar que todas as empresas consideradas insustentáveis (26,85%) também estão na faixa de algum risco de vulnerabilidade. Na outra ponta, é possível verificar que das 8 entidades consideradas como sustentáveis, 6 também foram consideradas sem indícios de vulnerabilidade (ver APÊNDICE 5, Tabelas 17 e 18).

Se considerar as instituições classificadas como “severo risco de vulnerabilidade”, quais sejam, nº 11 (2017 e 2018) e nº 34 (2016), essas são ainda de “alta probabilidade de insustentabilidade” (APÊNDICE 5), demonstrando assim que os indicadores dessas entidades apresentam patamares insatisfatórios tanto para o curto, quanto para o longo prazo. Dessa maneira, o modelo aqui aplicado parece capturar quais riscos atrelados ao curto prazo também prejudicarão o longo prazo das instituições. Espera-se assim que, com a ampliação da amostra para além das ISFL’s do DF, obtenha-se recorrente validação da modelagem, considerando os parâmetros utilizados.

Ainda, a partir dos resultados obtidos, é possível verificar que, tal como em Bowman (2011), grande parte das instituições analisadas no presente estudo se expõem a riscos financeiros. Ademais, tendo a avaliação de desempenho como ferramenta de *accountability*, o modelo aqui aplicado indica que as entidades não parecem cumprir o objetivo da avaliação definido por Ebrahim (2003b). Isso porque as entidades da amostra demonstram priorizar apenas aquelas exigências de fiscalização para manutenção do financiamento público, mas sequer cumprem o mínimo normatizado, corroborando Najam (1996). Em mesmo sentido, o estudo corrobora Kramer (1981, *apud* McDonald, 1999, p. 12), que afirma que as ISFL’s são vulneráveis à ineficiência e sujeitas a “baixa *accountability*, um estilo de operação casual, confuso e desajeitado”.

Também pelos resultados do estudo, depreende-se que o desempenho financeiro parece não ser utilizado como métrica de *accountability* para o provedor de recursos, pois, se assim fosse, não haveria renovação de diversos contratos do poder público junto às ISFL’s da amostra. Nesse sentido, a fiscalização que dá ênfase à atividade finalística das instituições, preocupando-se tão somente com o atingimento de metas frente para montante de recurso repassado, indica, conforme Pfeffer e Salancik (2003), que os financiadores estão essencialmente preocupados com uma relação de *inputs* (recursos) e *outputs* (quantidade de serviço realizado). O provedor,

portanto, não se atenta para a questão de eficiência na aplicação de recursos (Pfeffer & Salancik, 2003), que no caso da amostra em estudo, trata-se de recursos públicos e sabidamente escassos.

Cazzolato (2009, p. 78) aponta os diversos problemas apresentados por instituições sem fins lucrativos, quais sejam: “falta de um planejamento estratégico e operacional, processos de decisão centralizados, sistemas de informação que não oferecem ferramentas e segurança adequadas, a escassez de recursos humanos e materiais e a formação acadêmica e profissional inadequadas ou insuficientes dos líderes”. Tais problemas corroboram o fato de as entidades da amostra apresentarem “alta probabilidade de insustentabilidade” ou “insustentabilidade” (67,59%), visto que a gestão amadora e desorganizada (*cf* Seção 4.1.1), provavelmente, impossibilitaria um planejamento estratégico para o longo prazo, o que poderia piorar os indicadores que apontam sustentabilidade. Além disso, a dependência de recursos públicos pode diminuir a autonomia dessas entidades, como questionado na seção 4.1.2, prejudicando o processo de decisão.

A partir de aplicabilidade do modelo, passa-se a questionar então o desempenho das instituições da amostra *vis-à-vis* sua dependência de recursos públicos. Cruz e Estraviz (2000, *apud* Cazzolato, 2009, p. 75) apontam que, para “quase todos os empresários entrevistados (93,02%), o motivo mais importante que os leva a participar dos projetos com doações é a credibilidade que depositam na ONG [organização não governamental]”. Ainda nesse sentido, Willems *et al.* (2016) afirmam que a reputação possui um grande impacto no comportamento real, principalmente no sentido de influenciar decisões de apoio dos *stakeholders*. Se as instituições da amostra aqui analisada são vulneráveis e insustentáveis em algum grau, e dado a falta de profissionalismo e transparência indicados, a que se deve a credibilidade de tais ISFL’s junto aos diversos *stakeholders*?

Ebrahim (2003b) argumenta que as organizações sem fins lucrativos geralmente são executoras e conseguem legitimidade através da ajuda aos pobres e não realizando avaliações dispendiosas. Dessa maneira, ainda que as entidades demonstrem (i) baixa *accountability*, por não possuírem transparência e (ii) falta de *compliance*, ou seja, não monitorem e/ou avaliem seus procedimentos e resultados, os *stakeholders* ainda legitimam suas ações e financiam os serviços prestados. Tais aspectos vão além da questão financeira tratada no presente estudo, em que pese se demonstrarem relevantes para a discussão da temática junto a ISFL’s.

Importante também destacar algumas implicações do fechamento dessas organizações, para além do aspecto financeiro. Como visto, as entidades da amostra analisada correm sérios riscos de descontinuidade em caso de choques financeiros (81,48%), além dos indícios de insustentabilidade (67,59%). Por outro lado, ponderam-se as consequências sociais inesperadas

com a descontinuidade dos serviços prestados por tais instituições. É sabido que o Governo do Distrito Federal possui demanda crescente de atendimento de crianças (entrevistado 3) e suplementa os serviços públicos necessários por meio da contratação de instituições sem fins lucrativos (interdependência organizacional). Com isso, eventual descontinuidade da atividade de uma entidade geraria problemas de assistência às famílias dependentes.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O termo terceiro setor é amplo e engloba diversos tipos de instituições privadas, que possuem suas especificidades quanto a estrutura organizacional, forma de captação de recursos, missão, entre outras diferenças que podem influenciar na avaliação de tais instituições (Cordery & Sinclair, 2013). Nesse mesmo sentido, a *accountability* em instituições privadas sem fins lucrativos também se torna complexa, especialmente quando se discutem problemáticas como: “a quem se deve *accountability*” e “pelo que se deve *accountability*”?

Marcadamente diferente de outros tipos de organizações, em organizações sem fins lucrativos a expectativa é que se respondam aos interesses de seus doadores, conselhos, clientes, empresas e agências contratantes (Bogart, 1995). Dessa maneira restam dúvidas a quem priorizar quando do planejamento de *accountability*. Por sua vez, o questionamento sobre as atividades e/ou as informações gerais que devem ser objeto de *accountability* leva a reflexão sobre o que os doadores desejam saber (*e.g.*, se seu dinheiro está sendo bem gasto).

A avaliação do desempenho, foco do presente estudo, é uma ferramenta utilizada para *accountability* (Ebrahim, 2003b; Hoque & Parker, 2015), exigida de provedores de recursos externos e utilizada internamente como ferramenta gerencial. Dentre os estudos que tratam desempenho financeiro das entidades beneficentes como uma métrica de *accountability*, destacam-se as pesquisas de Gollo, Schulz e Rosa (2014), Silveira e Borba (2010) e Zittei, Politelo e Scarpin (2016).

Nesse sentido, a presente pesquisa buscou avançar em relação às existentes ao considerar as características das instituições sem fins lucrativos brasileiras, em especial aquelas financiadas com recursos públicos. Por meio de uma amostra de ISFL's do Distrito Federal beneficiárias de recursos do Governo do Distrito Federal (GDF), a pesquisa tem viés empírico e, após identificar quais as ferramentas, dentre as elencadas por Ebrahim (2003b), (não) são utilizadas para *accountability* dessas instituições – a saber: avaliação de desempenho –, aplica-se um modelo de avaliação do desempenho financeiro a partir dos constructos vulnerabilidade e sustentabilidade.

Para tanto, na primeira etapa de pesquisa, realizaram-se entrevistas semiestruturadas com servidores da área contábil do Ministério Público do Distrito Federal e territórios (MPDFT) com o objetivo de verificar, através da ótica de um *stakeholder* – o MPDFT, a utilização da avaliação de desempenho como ferramenta de *accountability* das ISFL's do Distrito Federal. Através da análise qualitativa foi possível verificar que as instituições da amostra são dependentes de recursos públicos, não possuem gerenciamento profissional, têm baixa transparência e não cumprem os normativos em sua totalidade. Considerando tais aspectos apresentados e o conceito de *accountability*, é possível verificar que a avaliação de desempenho não é utilizada como uma ferramenta de *accountability*. O gestor da parceria e financiador dos recursos (o GDF, no caso), de acordo com os servidores do MPDFT entrevistados, não atua de forma satisfatória na fiscalização da aplicação dos recursos, o que seria de sua responsabilidade. Depreende-se, ainda, que o GDF também não utiliza a avaliação do desempenho como ferramenta de *accountability*. Por fim, os aspectos elencados na análise qualitativa indicam eventual risco a descontinuidade das instituições da amostra, dado que se apresentam vulneráveis e não sustentáveis.

Na segunda etapa, aplicou-se o modelo de avaliação, baseado nos constructos de vulnerabilidade, adaptado de Tuckman e Chang (1991), e sustentabilidade, adaptado de Bowman (2011). A partir dos indicadores elencados para o primeiro constructo, foi possível verificar que 78,70% das entidades da amostra possuem algum risco de vulnerabilidade, e 2,78% possuem severo risco de vulnerabilidade. Além disso, verificou-se alta dependência financeira de recursos públicos, tal qual na análise qualitativa, em que 66,67% das entidades possuem, em todo o triênio, mais de 50% das suas receitas advindas de fontes públicas. Outras 77,78% das entidades da amostra têm um aumento da participação percentual de recursos públicos no total das receitas. Outro fator que agrava a situação das entidades é a margem operacional negativa. Na amostra, 37,04% das entidades apresentaram MO negativa, isto é, em caso de choques financeiros, tais entidades teriam maior chance de reduzir oferta de serviços.

Quanto a sustentabilidade financeira, apenas 7,41% da amostra se apresentou sustentável, e nenhuma entidade se manteve sustentável em todo o período analisado (2016-2018). Além disso, ao longo desse período, 26,85% das instituições da amostra apresentaram insustentáveis, e outros 40,74% se apresentarem alta probabilidade de insustentabilidade. Nesse sentido cabe ressaltar o passivo a descoberto de várias entidades, concomitante a retornos e margens negativas, além de constatação de poucas reservas, as quais não seriam suficientes para alguns dias de atraso no repasse dos recursos públicos.

Como conclusão, as fragilidades financeiras, em especial, apontadas pelos entrevistados do MPDFT foram corroboradas pela avaliação de desempenho feita a partir o modelo aplicado. Das 36 instituições do Distrito Federal que receberam recursos públicos do Governo entre 2016 e 2018, 81,48% apresentam algum risco de vulnerabilidade, e 67,59% têm alta probabilidade de insustentabilidade ou já são insustentáveis. A partir desses resultados obtidos do estudo, entende-se que o desempenho financeiro parece não ser utilizado como métrica de *accountability* pelo provedor de recursos, pois, se assim fosse, não haveria renovação de diversos contratos do poder público junto às ISFL's da amostra.

Ademais, a partir de aplicabilidade empírica do modelo, passa-se a questionar então o desempenho das instituições da amostra *vis-à-vis* sua dependência de recursos públicos. Se as instituições da amostra aqui analisada são vulneráveis e insustentáveis em algum grau, e dado a falta de profissionalismo e transparência indicados, a que se deve a credibilidade de tais ISFL's junto aos diversos *stakeholders*? Para além das consequências financeiras geradas pela possibilidade de descontinuidade das instituições, ou seja, de entidades vulneráveis e insustentáveis, deve-se verificar as consequências sociais, que perpassam pelo desamparo social, alimentar e financeiro das famílias assistidas.

Ainda assim, diante do apresentado, o modelo de avaliação de desempenho, a partir dos constructos de vulnerabilidade e sustentabilidade, parece capturar a realidade das ISFL's da amostra. Os resultados também corroboram diversos estudos, aplicados em variados contextos, tanto nacionais quanto internacionais. Dessa maneira, a aplicação dos modelos se apresentou relevante na análise de sobrevivência de curto e longo prazo das instituições sem fins lucrativos brasileiras e, espera-se, poder ser aplicado a diferentes contextos, considerando os parâmetros utilizados.

Para futuras pesquisas, sugere-se um estudo com amostra de instituições diversas e em maior número, além da ampliação do período analisado (2016-2018), a fim de permitir debate e/ou generalizações a partir dos resultados, bem como o estudo de outros contextos sociais. Além disso, sugere-se a utilização de modelos econométricos que permitam a verificação da significância estatística do modelo, bem como verificação de heterocedasticidade, autocorrelação, entre outros.

## REFERÊNCIAS

Abraham, A. (2004, July). A model of financial performance analysis adapted for nonprofit organisations. *AFAANZ Conference Proceedings*, Alice Springs, NT.

- Almazari, A. A. (2012). Financial performance analysis of the Jordanian Arab bank by using the DuPont system of financial analysis. *International Journal of Economics and Finance*, 4(4), 86-94.
- Assaf Neto, A. (2021). *Finanças Corporativas e Valor* (8a ed.). São Paulo: Atlas.
- Assaf Neto, A. (2020). *Estruturas e Análise de Balanços - Um Enfoque Econômico-financeiro*. São Paulo, Atlas.
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo* (Reto, L. A., Pinheiro, A., Trad.) São Paulo: Edições. (Obra original publicada em 1977)
- Bataglia, W., Franklin, M. A., Caldeira, A., & Silva, A. A. (2009). Implicações das teorias ambientais para a administração estratégica. *Revista Gestão. Org*, 7(3), 314-330.
- Becker, A. (2018). An experimental study of voluntary nonprofit accountability and effects on public trust, reputation, perceived quality, and donation behavior. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 47(3), 562-582.
- Berrett, J. L., & Holliday, B. S. (2018). The effect of revenue diversification on output creation in nonprofit organizations: A resource dependence perspective. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 29(6), 1190-1201.
- Besel, K., Williams, C. L., & Klak, J. (2011). Nonprofit sustainability during times of uncertainty. *Nonprofit management and leadership*, 22(1), 53-65.
- Beuren, I. M. (1998, setembro). As informações contábeis em entidades sem fins lucrativos não governamentais. *Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC*, Fortaleza, CE, 5.
- Bogart, W. T. (1995). Accountability and nonprofit organizations: An economic perspective. *Nonprofit Management and Leadership*, 6(2), 157-170.
- Bontis, N., Ciambotti, M., Palazzi, F., & Sgro, F. (2018). Intellectual capital and financial performance in social cooperative enterprises. *Journal of Intellectual Capital*, 19(4), 712-731.
- Booth, M. S., McGregor-Lowndes, M., Ryan, C. M., & Irvine, H. (2015). Financial Reserves: A Necessary Condition for Not-for-Profit Sustainability? In: Hoque, Z., & Parker L. (Eds.), *Performance Management in Nonprofit Organizations: Global Perspectives* (Vol. 1, chap. 6, pp. 109-135). New York: Routledge.
- Bradford, A., Luke, B., & Furneaux, C. (2020). Exploring Accountability in Social Enterprise: Priorities, Practicalities, and Legitimacy. *Voluntas: International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations*, 31(3).
- Brasil (1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, DF: Presidência da República.
- Brasil (1998). *Série Cadernos Mare da Reforma do Estado: Caderno 2 [Caderno]*. Brasília, DF: MARE.
- Bowman, W. (2011). Financial capacity and sustainability of ordinary nonprofits. *Nonprofit management and leadership*, 22(1), 37-51.
- Burde, G., Rosenfeld, A., & Sheaffer, Z. (2017). Prediction of financial vulnerability to funding instability. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 46(2), 280-304.
- Carneiro, A. F., Oliveira, D. 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.

- Carroll, D. A., & Stater, K. J. (2009). Revenue diversification in nonprofit organizations: Does it lead to financial stability?. *Journal of public administration research and theory*, 19(4), 947-966.
- Casciaro, T. & Piskorski, M. J. (2005). Power Imbalance, Mutual Dependence, And Constraint Absorption: A closer look at resource dependence theory. *Administrative science quarterly*, 50(2), 167-199.
- Cazzolato, N. K. (2009). As dificuldades de gestão das organizações não-governamentais. *Revista da Faculdade de Administração e Economia*, 1(1), 66-81.
- Cooper, D. R. & Schindler, P. S. (2003). *Métodos de Pesquisa em Administração* (12a ed). Porto Alegre: Bookman.
- Cordery, C., & Sinclair, R. (2013). Measuring performance in the third sector. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 10 (3/4), 196/212.
- Correio Braziliense (2014). Primeira creche em Sobradinho é inaugurada; outras 111 serão abertas no DF. Recuperado em 05 de junho de 2019 em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/04/17/interna\\_cidades/f,423630/primeira-creche-em-sobradinho-e-inaugurada-outras-111-serao-abertas-no-df.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/04/17/interna_cidades/f,423630/primeira-creche-em-sobradinho-e-inaugurada-outras-111-serao-abertas-no-df.shtml)
- Costa, E., Ramus, T. & Andraus, M. (2011). Accountability as a managerial tool in non-profit organizations: Evidence from Italian CSVs. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 22(3), 470-493.
- Crawford, L., Morgan, G. G., & Cordery, C. J. (2018). Accountability and not-for-profit organisations: Implications for developing international financial reporting standards. *Financial Accountability & Management*, 34(2), 181-205.
- Creswell, J. W. (2014). *Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: Escolhendo entre Cinco Abordagens* (3a ed.). Porto Alegre: Penso Editora.
- Cruz, C. M., & Estraviz, M. (2000). Captação de diferentes recursos para organizações sem fins lucrativos. (trabalho de conclusão de curso). Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Davis, G.F. & Cobb, J. A. (2010), Resource dependence theory: Past and future, Bird Schoonhoven, C. & Dobbin, F. (Eds.) Stanford's, *Organization Theory Renaissance, 1970–2000* (Research in the Sociology of Organizations, Vol. 28, chap. 2, pp. 21-42). Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Decreto n. 37.843, de 13 de dezembro de 2016 (2016). Regulamenta a aplicação da Lei Nacional nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre o regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública distrital e as organizações da sociedade civil no âmbito do Distrito Federal. Brasília, DF. Recuperado em 27 de dezembro de 2020, de: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/dafaadb15ff3452f82afc4390b5ee432/exec\\_dec\\_37843\\_2016.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/dafaadb15ff3452f82afc4390b5ee432/exec_dec_37843_2016.html)>
- Drucker, P. F. (2006). *Administração de organizações sem fins lucrativos*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.
- Ebrahim, A. (2002). Information struggles: The role of information in the reproduction of NGO-funder relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(1), 84-114.

- Ebrahim, A. (2003a). Making sense of accountability: Conceptual perspectives for northern and southern nonprofits. *Nonprofit management and leadership*, 14(2), 191-212.
- Ebrahim, A. (2003b). Accountability in practice: Mechanisms for NGOs. *World development*, 31(5), 813-829.
- Ebrahim, A. (2016). The many faces of nonprofits accountability. In: D. O. Renz (Ed.). *The Jossey-Bass handbook of nonprofit leadership and management* (pp. 102–123). Hoboken: Wiley.
- Edwards, M., & Hulme, D. (1996). Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations. *World development*, 24(6), 961-973.
- Falconer, A. P., Lucas, A. & Salamon, L. (1998). A emergência do terceiro setor- uma revolução associativa global. *Revista de administração*, 33(1), 5-11.
- Falconer, A. P. (1999). *A promessa do terceiro setor* [ensaio]. Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Feng, N. C., Neely, D. G., & Slatten, L. A. D. (2016). Accountability standards for nonprofit organizations: Do organizations benefit from certification programs? *International Journal of Public Administration*, 39(6), 470-479.
- Gandolfi, P. E., Miranda, G. J., Gandolfi, M. R. C. & Veríssimo, M. P. (2008, novembro). Uma proposta de indicadores de eficiência no terceiro setor. *Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC*. Curitiba, PR, Brasil, 15.
- Gibelman, M., & Gelman, S. R. (2001). Very public scandals: Nongovernmental organizations in trouble. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 12(1), 49-66.
- Gitman, L. J. (2012). *Princípios de administração financeira* (12a ed) São Paulo: Pearson.
- Gollo, V., Schulz, S. J., & Da Rosa, F. S. (2014). Evidenciação contábil em entidades brasileiras de terceiro setor: adequação às normas brasileiras de contabilidade. *ConTexto*, 14(27), 104-116.
- Gollo, V., & da Silva, T. P. (2015). Eficiência no desempenho econômico-financeiro de cooperativas de crédito brasileiras. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 9(25), 43-55.
- Gonçalves, C. A. & Meirelles, A. M. (2004). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas.
- Greenlee, J. S., & Trussel, J. M. (2000). Predicting the financial vulnerability of charitable organizations. *Nonprofit management and leadership*, 11(2), 199-210.
- Greenlee, J. S. & Tuckman, H. P. (2007). Financial health. In D. R. Young (Ed.), *Financing nonprofits: Putting theory into practice* (chap. 14, pp. 315–335). Lanham: AltaMira Press.
- Hager, M. A. (2001). Financial vulnerability among arts organizations: A test of the Tuckman-Chang measures. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30(2), 376-392.
- Hazzi, O. A. & Kilani, M. I. A. (2013). The financial performance analysis of Islamic and traditional banks: Evidence from Malaysia. *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, 57, 133-144.
- Hertel, S. (2003). The private side of global governance. *Journal of International Affairs*, 57(1), 41-50.

- Hoque, Z., & Parker L. (2015). Accountability, Governance and Performance Management in Nonprofit Organizations: An Overview In: Hoque, Z., & Parker L. (Eds.), *Performance Management in Nonprofit Organizations: Global Perspectives* (Vol. 1, chap. 1, pp. 3-16). New York: Routledge.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] (Ed.). (2016). Tabela 1737 - IPCA - Série histórica com número-índice, variação mensal e variações acumuladas em 3 meses, em 6 meses, no ano e em 12 meses (a partir de dezembro/1979). Recuperado em 5 de junho de 2019, de: < <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1737#resultado>>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. (n.d.). *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2016*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 5 de junho de 2019, de: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101647.pdf>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA] (n.d.). Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Recuperado em 05 de junho de 2019 em: <https://mapaosoc.ipea.gov.br/>
- International Monetary Fund [IMF] (Ed.). (1993) *System of national accounts, 1993*. Brussels/Luxembourg, New York, Paris, Washington, D.C.: IMF.
- Iudícibus, S. (2017). *Análise de Balanços* (11a ed). São Paulo: Grupo GEN.
- Jayawardhana, A. (2016). Financial Performance Analysis of Adidas AG. *European journal of business and management*, 8(11), 74-82.
- Jorge, F. D. S. (2020). *Fatores determinantes da accountability no terceiro setor*. (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.
- Kivuvu, R. M. & Olweny, T. (2014). Financial performance analysis of Kenya's SACCO sector using the Altman Z score model of corporate bankruptcy. *International Journal of Business and Social Science*, 5(9), 34-52.
- Lebec, L. (2021). *Organisational performance measurement in the third sector* (Doctoral dissertation). University of Glasgow, Glasgow, Scotland.
- Legal Information Institute (n.d.). Non-profit organizations. Retrieved from: [https://www.law.cornell.edu/wex/non-profit\\_organizations](https://www.law.cornell.edu/wex/non-profit_organizations).
- Lei Orgânica do Distrito Federal, de 08 de junho de 1993* (1993). Brasília, DF. Recuperado em 27 de dezembro de 2020, de: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cf?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>> .>
- Lemos Júnior, L. C. (2002). A importância da gestão de custos e da tomada de decisões no desempenho de instituições metodistas de educação. *Revista de Educação do Cogeime*, 11(21), 73-82.
- Lister, S. (2003). NGO legitimacy: technical issue or social construct? *Critique of anthropology*, 23(2), 175-192.
- Lu Knutsen, W. & 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.
- Malatesta, D. & Smith, C. R. (2014). Lessons from resource dependence theory for contemporary public and nonprofit management. *Public Administration Review*, 74(1), 14-25.

- Mário, P. C.; Alves, A. D. F.; Carmo, J. P. S.; Silva, A. P. B. & 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.
- 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.
- McDonald, C. (1999). Internal control and accountability in non-profit human service organisations. *Australian Journal of Public Administration*, 58(1), 11-22.
- Mendonça, P. M., & Araujo, E. T. (2011). Sustentabilidade organizacional em ONGs: os casos do Gapa-BA e do Grupo Brasil a partir das contribuições da Teoria da Dependência de Recursos. *Revista Gestão e Planejamento*, 12(1), 112-132.
- Ministério Público do Distrito Federal e territórios [MPDFT]. (n.d.). Saiba mais sobre a promotoria de justiça de tutela das fundações e entidades de interesse social. [S.I.] Recuperado em 12 de janeiro de 2021: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/conhecampdft-menu/promotorias-justica-menu/pjfeis-menu/4782-saiba-mais-sobre-promotoria-de-justica-de-tutela-das-fundacoes-e-entidades-de-interesse-social> Acesso em: 12 jan. 2021.
- Moraes, R. (1999). Análise de conteúdo. *Revista Educação, Porto Alegre*, 22(37), 7-32.
- Najam, A. (1996). NGO accountability: A conceptual framework. *Development Policy Review*, 14(4), 339-354.
- Neves, G. K. S. (2019). *Compliance, accountability e desempenho de entidades do terceiro setor: um estudo de caso na APAE-DF*. (trabalho de conclusão de curso). Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Niyama, J. K. & Silva, C. A. T. (2013). *Teoria Da Contabilidade* (3a ed). São Paulo: Grupo GEN.
- Oliveira, M. D. (Org.) (1999). *Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Instituto Rio Branco.
- Omondi-Ochieng, P. (2019). Financial performance trends of United States Hockey Inc: a resource-dependency approach. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 24 (48), 327-344.
- Paarlberg, L. E.; Moulick, A. G. & Van Puyvelde, S. (2017). Testing a Two-Stage Grant Allocation Process: The Case of the United Way. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 46(6), 1117-1141.
- Padoveze, C. L. & Benedicto, G. C. (2013). *Análise das Demonstrações Financeiras* (3a ed). São Paulo: Cengage Learning Brasil.
- Paes, J. E. S. (2017). *Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários*. Rio de Janeiro: Forense.
- Paula, M. B. D., Olivero, S. M., Muritiba, P. M., & Muritiba, S. N. (2010, setembro). Produção sobre terceiro setor no Brasil: pontualidade, dispersão e lacunas teóricas. *Encontro da ANPAD*, 34.
- Perez, O. C. (2014). Accountability nas organizações do terceiro setor. *Pensamento & Realidade*, 29(4), 99-116.

- Perez Junior, J. H. & Begalli, G. A. (2015). *Elaboração e análise das demonstrações financeiras* (5a ed.). São Paulo: Atlas.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Phillips, Robert A., Jay B. Barney, R. Edward Freeman and Jeffrey S. Harrison. "Stakeholder Theory." In *The Cambridge Handbook of Stakeholder Theory*, edited by Jeffrey S. Harrison, Jay B. Barney, R. Edward Freeman and Robert A. Phillips, 1-16, Oxford: Oxford University Press, 2019.
- Rani, N., Yadav, S. S., & Jain, P. K. (2015). Financial performance analysis of mergers and acquisitions: evidence from India. *International Journal of Commerce and Management*, 25 (4), 402-423.
- Ribeiro, C. A., Kian, C., Lopes, J. F. P., Cruz, C. V. O. A., & Slomski, V. (2015). Práticas contábeis adotadas por entidades do terceiro setor: análise empírica junto às empresas prestadoras de serviços contábeis de Londrina. *Revista de Estudos Contábeis*, 6(11), 81-100.
- Richardson, R. J. (2017). *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas* (4a ed.). São Paulo: Grupo GEN.
- Sai, V. R. N., & Sultan, D. S. T. (2013). Financial performance analysis in Banking sector-A Pre & Post Merger perspective. *International Monthly Refereed Journal of Research In Management & Technology*, 2, 56-66.
- Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1992). In search of the non-profit sector. I: The question of definitions. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 3(2), 125-151.
- Salamon, L. M., Sokolowski, S. W., Haddock, M. A., & Tice, H. S. (2013). The state of global civil society and volunteering: Latest findings from the implementation of the UN nonprofit handbook [working paper nº 49]. *Center for Civil Society studies*, Baltimore, USA.
- Santos, T. D. C. D. (2017). *Análise do desempenho econômico-financeiro de companhias abertas listadas na BM&FBOVESPA pelo método estrutural-diferencial* (Dissertação de mestrado). Universidade do vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, Brasil.
- Silva, A. H., & Fossá, M. I. T. (2015). Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. *Qualitas Revista Eletrônica*, 16(1), 1-14.
- Silva, C.A.T., & Rodrigues, F.F. (2020) *Fundamentos básicos de contabilidade*. São Paulo: Saraiva.
- Silveira, D. da, & Borba, J. A. (2010). Demonstrações financeiras das fundações de apoio à Universidade Federal de Santa Catarina: uma análise pré-liminar. *FACEF Pesquisa-Desenvolvimento e Gestão*, 10(2), 133-145.
- Smith, D. H. (1991). Four sectors or five? Retaining the member-benefit sector. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 20(2), 137-150.
- Tacon, R., Walters, G., & Cornforth, C. (2017). Accountability in nonprofit governance: A process-based study. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 46(4), 685-704.
- Trussel, J. M. (2002). Revisiting the prediction of financial vulnerability. *Nonprofit Management and Leadership*, 13(1), 17-31.

- Trussel, J. (2003). Assessing potential accounting manipulation: The financial characteristics of charitable organizations with higher than expected program-spending ratios. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32(4), 616-634.
- Trussel, J. M., & Greenlee, J. S. (2004). A financial rating system for charitable nonprofit organizations. *Research in governmental and nonprofit accounting*, 11, 105-127.
- Trussel, J. M., & Parsons, L. M. (2007). Financial reporting factors affecting donations to charitable organizations. *Advances in Accounting*, 23, 263-285.
- Tuckman, H. P., & Chang, C. F. (1991). A methodology for measuring the financial vulnerability of charitable nonprofit organizations. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 20(4), 445-460.
- Venkatraman, N., & Ramanujam, V. (1986). Measurement of business performance in strategy research: A comparison of approaches. *Academy of management review*, 11(4), 801-814.
- Verbruggen, S., Christiaens, J., & Milis, K. (2011). Can resource dependence and coercive isomorphism explain nonprofit organizations' compliance with reporting standards? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40(1), 5-32.
- Voese, S. B., & Reptczuk, R. M. (2011). Características e peculiaridades das entidades do terceiro setor. *ConTexto*, 11(19), 31-42.
- Weerawardena, J., McDonald, R. E., & Mort, G. S. (2010). Sustainability of nonprofit organizations: An empirical investigation. *Journal of World Business*, 45(4), 346-356.
- Willems, J., Jegers, M., & Faulk, L. (2016). Organizational effectiveness reputation in the nonprofit sector. *Public performance & management review*, 39(2), 454-475.
- Williamson AK, Kingston KL. (2021). Performance measurement, evaluation and accountability in public philanthropic foundations. *Evaluation Journal of Australasia*. 21(2):101-119.
- Yadav, N., & Sagar, M. (2013). Performance measurement and management frameworks: Research trends of the last two decades. *Business Process Management Journal*. 19 (6), 947-970.
- Yan, W., & Sloan, M. F. (2016). The impact of employee compensation and financial performance on nonprofit organization donations. *The American Review of Public Administration*, 46(2), 243-258.
- Yates, D., Belal, A. R., Gebreiter, F., & Lowe, A. (2021). Trust, accountability and 'the Other' within the charitable context: UK service clubs and grant-making activity. *Financial Accountability & Management*, 37, 419-439.
- Young, D. R., Bania, N., & Bailey, D. (1996). Structure and accountability a study of national nonprofit associations. *Nonprofit Management and Leadership*, 6(4), 347-365.
- Zainon, S., Atan, R., & Wah, Y. B. (2014). An empirical study on the determinants of information disclosure of Malaysian non-profit organizations. *Asian Review of Accounting*. 22(1), 35-55.
- Zittei, M. V. M., Politelo, L., & Scarpin, J. E. (2016). Nível de Evidenciação Contábil de Organizações do Terceiro Setor. *Administração Pública e Gestão Social*, 8(2), 85-94.

## APÊNDICE 1

**Tabela 11: Questões utilizadas na entrevista semiestruturada**

<b>Bloco 1 - Fatores que podem afetar a <i>accountability</i> e nível de dependência das entidades</b>
1- Sobre as entidades que recebem recursos provenientes do governo do Distrito Federal, na figura das secretarias de governo. Quem decide como será a aplicação de recursos?
2- Na sua opinião, o controle exercido pelo “governo do distrito federal” na aplicação dos recursos repassados é rigoroso ou brando? Quais características justificam a sua resposta?
3- Qual o procedimento exercido para prestação de contas das entidades que recebem recursos do GDF, cite passo a passo?
4- Na fiscalização exercida por vocês, servidores públicos do Ministério Público do Distrito Federal e territórios especializados em prestação de contas de instituições sem fins lucrativos, há o cálculo de indicadores financeiros? Se sim, quais? 4.1 - Por que é necessário calcular indicadores financeiros das entidades? 4.2 - Quais informações que os indicadores financeiros oferecem que a prestação de contas não oferece? 4.3 - Você incluiria outros indicadores?
5- Na sua opinião, os indicadores financeiros representam a gestão financeira praticada nas entidades? (Por quê?)
6- Quais os efeitos da prestação de contas feita pelas entidades para a comunidade e órgãos reguladores?
7- De acordo com sua percepção, as entidades que prestam contas aqui são dependentes dos recursos advindos do GDF?
8- Qual a probabilidade dessas entidades continuarem prestando esses mesmos serviços caso deixem de receber o recurso do GDF?
<b>Bloco 2 - Ferramentas de <i>accountability</i></b>
9- Baseado na sua experiência, as entidades fazem o gerenciamento financeiro da instituição? Há o interesse para a realização desse gerenciamento?
10- Baseado na sua experiência, as entidades estabelecem metas e objetivos e avaliam se foram alcançadas essas metas ao final do programa ou do ano?
11- Baseado na sua experiência, há um balanço feito por parte das entidades, entre recursos recebidos e quantidade de atividades realizadas?
12- Baseado na sua experiência, as entidades utilizam índices financeiros para monitorar seu desempenho financeiro?
13- Baseado na sua experiência, as entidades utilizam outras medidas, que não quantitativas, para verificar seu desempenho organizacional?
14- De que maneira um modelo de avaliação de desempenho baseado em índices poderia ajudar na <i>accountability</i> das entidades?
15- Considerando o decreto 37.843/2016 do GDF, especificamente sobre a seção II (CAP. V) que versa sobre regras para despesas e pagamentos (ex. regras de movimentação de recursos restritas, regras de execução e comprovação das despesas), as entidades cumprem todos os requisitos exigidos? Se não cumprem, quais são as maiores falhas?
16- O que poderia melhorar no monitoramento e avaliação feito pelo governo do DF?
17- A apresentação da prestação de contas feita pelas entidades, está em consonância com a seção I do capítulo VIII, do decreto 37.843/2016? Cito, a título de exemplo: “Art. 60. O relatório de execução do objeto apresentado pela organização da sociedade civil deverá conter: I - Descrição das ações desenvolvidas para o cumprimento do objeto, para demonstrar o alcance das metas e dos resultados esperados no período de que trata a prestação de contas; II - Documentos de comprovação do cumprimento do objeto, tais como lista de presença, fotos, depoimentos, vídeos e outros suportes; III - documentos de comprovação do cumprimento da contrapartida em bens ou serviços, quando houver; e IV - Documentos sobre o grau de satisfação do público-alvo. § 1º Nos casos em que não tiver sido realizada pesquisa de satisfação, a organização da sociedade civil deverá apresentar declaração de entidade pública ou privada local, manifestação do conselho setorial ou outro documento que sirva para expor o grau de satisfação do público-alvo. § 2º O disposto neste artigo aplica-se ao relatório parcial de execução do objeto, relativo à prestação de contas anual, e ao relatório final de execução do objeto, relativo à prestação de contas final.”

---

18- Considerando o decreto 37.843/2016 do GDF, especificamente sobre o capítulo X, que versa sobre a transparência e participação social, especificamente sobre o art. 79, cito:

“Art. 79. A organização da sociedade civil deverá divulgar na internet, em locais visíveis de suas sedes sociais e nos estabelecimentos em que exerça suas ações, a relação das parcerias celebradas.”

As exigências feitas pelo art. 79 são cumpridas por parte das entidades? Se não, por quê?

---

19- No geral, o decreto 37.843/2016 é cumprido tanto pelo GDF quanto pelas entidades? Alguma ponderação a fazer sobre o decreto?

---

20- Gostaria de adicionar alguma informação adicional?

---

Fonte: elaboração própria.

## APÊNDICE 2

**Tabela 12: Indicadores de vulnerabilidade e sustentabilidade da amostra de ISFL – ano 2016**

ISFL	Indicadores de Vulnerabilidade para 2016				Indicadores de Sustentabilidade para 2016			
	RPL	CR	RCA	MO	FPL	ROA	DDC	MOB
1	1,47	0,35	0,17	-11,84%	0,86	-6,92%	21,91	-12,56%
2	0,58	1,00	0,35	-12,06%	0,98	-20,20%	24,98	-11,41%
3	0,09	0,74	0,26	2,85%	0,79	25,03%	7,84	3,20%
4	0,35	0,86	0,66	30,72%	1,00	87,43%	175,35	29,30%
6	0,19	0,53	0,33	0,16%	0,36	0,31%	23,12	-0,07%
7	0,05	0,94	0,21	1,27%	0,25	6,18%	49,14	0,85%
11	0,01	0,70	0,18	-0,22%	0,16	-3,29%	24,87	-0,09%
14	0,49	0,68	0,33	-8,63%	0,13	-2,22%	75,16	-10,18%
16	0,12	0,95	0,56	6,72%	0,20	10,71%	4,20	6,98%
19	0,32	0,70	0,00	1,31%	0,84	3,42%	26,15	1,74%
21	-0,02	0,53	0,99	13,39%	-0,38	213,32%	18,46	13,76%
22	0,65	0,31	0,16	7,86%	0,22	2,61%	109,52	5,54%
24	-0,08	0,54	0,08	-8,94%	-0,16	-18,46%	85,18	-9,61%
25	0,30	0,45	0,23	7,89%	0,87	23,14%	47,54	7,55%
26	11,31	0,42	0,08	-25,42%	0,87	-1,95%	35,50	-24,97%
27	0,61	0,77	0,27	-8,67%	0,29	-4,12%	79,97	-8,52%
28	0,28	0,78	0,33	-9,63%	0,96	-32,63%	76,67	-8,93%
29	0,12	0,98	0,24	3,83%	0,68	21,23%	22,65	3,91%
30	0,05	0,74	0,39	0,69%	0,77	10,59%	6,14	0,66%
32	0,20	0,72	0,19	9,20%	0,07	3,38%	40,58	8,81%
33	1,54	0,89	0,31	-8,13%	0,98	-5,14%	37,76	-9,46%
34	0,22	0,87	0,12	-12,76%	0,56	-32,49%	29,03	-12,70%
36	0,14	0,84	0,28	9,72%	0,99	68,28%	38,47	9,49%
37	0,26	0,52	0,91	5,98%	0,59	13,70%	13,79	6,70%
38	6,65	0,48	0,64	-81,45%	1,00	-12,20%	124,28	-94,56%
41	0,48	0,65	0,08	7,21%	1,00	15,05%	10,83	7,43%
44	0,00	0,99	0,75	-0,01%	0,00	-0,01%	45,39	0,01%
45	3,82	0,37	0,43	21,06%	0,99	5,18%	972,09	-2,58%
46	0,34	0,86	0,13	-34,50%	0,38	-39,23%	202,54	-33,30%
48	0,05	0,54	0,25	-0,26%	0,59	-2,93%	4,54	-0,04%
49	0,78	0,61	0,34	3,04%	0,91	3,53%	15,45	3,62%
50	0,08	0,75	0,23	-0,36%	0,17	-0,80%	9,75	-0,66%
53	0,46	0,46	0,20	2,76%	0,77	4,65%	155,73	1,16%
58	2,34	1,00	0,59	-43,87%	1,00	-18,75%	1,95	-43,24%
60	1,70	0,36	0,36	-3,35%	0,97	-1,91%	22,83	-3,29%
62	0,10	0,78	0,16	-35,92%	-0,18	-67,20%	16,21	-41,24%

Fonte: elaboração própria.

Legenda: RPL – Rentabilidade do Patrimônio Líquido; CR – Concentração de Receitas; RCA – Relação custos Administrativos; MO – Margem operacional; FPL – Financiamento pelo Patrimônio Líquido; ROA – Retorno sobre o Ativo; DDC – Dias de dinheiro em caixa; MOB – Margem operacional com fórmula de cálculo adaptada.

**Tabela 13: Indicadores de vulnerabilidade e sustentabilidade da amostra de ISFL – ano 2017**

ISFL	Indicadores de Vulnerabilidade para 2017				Indicadores de Sustentabilidade para 2017				
	RPL	CR	RCA	MO	FPL	ROA	DDC	MOB	
1	0,68	0,37	0,17	0,99%	0,38	0,56%	385,27	1,04%	
2	0,45	0,55	0,26	28,05%	0,57	35,51%	140,76	28,39%	
3	0,07	0,91	0,29	0,28%	0,02	0,06%	4,65	0,13%	
4	0,48	0,78	0,53	3,06%	1,00	6,41%	141,93	2,59%	
6	0,14	0,50	0,37	0,26%	0,06	0,11%	12,03	0,29%	
7	0,12	0,96	0,28	7,67%	0,02	1,62%	30,57	7,56%	
11	0,00	1,00	0,00	-0,45%	0,00	-0,69%	234,55	-0,40%	
14	0,48	0,69	0,03	1,81%	0,16	0,62%	104,75	0,52%	
16	0,16	0,72	0,59	3,96%	0,24	5,81%	5,77	5,17%	
19	0,34	0,90	0,21	-21,88%	0,83	-52,70%	24,77	-21,86%	
21	0,00	0,55	0,99	2,92%	0,02	24,12%	11,60	3,57%	
22	0,63	0,33	0,34	5,11%	0,25	2,06%	103,47	3,78%	
24	-0,03	0,43	0,15	3,65%	-0,12	12,80%	48,47	3,65%	
25	0,23	0,48	0,25	-1,17%	0,77	-3,87%	42,51	-1,43%	
26	7,53	0,50	0,07	0,81%	0,74	0,08%	60,85	1,12%	
27	0,48	0,78	0,41	-8,66%	0,10	-1,86%	90,66	-8,44%	
28	0,18	0,76	0,30	-7,49%	0,04	-1,84%	64,80	-6,72%	
29	0,07	0,98	0,22	-0,34%	0,02	-0,08%	25,44	-0,29%	
30	0,07	0,75	1,00	3,93%	0,02	1,13%	18,75	3,97%	
32	0,16	0,62	0,26	2,25%	0,06	0,90%	93,27	1,84%	
33	1,16	0,93	0,29	-8,23%	0,25	-1,78%	7,00	-8,40%	
34	0,17	0,90	0,49	-6,60%	0,04	-1,48%	40,42	-6,51%	
36	0,04	0,89	0,25	-3,80%	0,50	-51,73%	19,64	-3,53%	
37	0,25	0,61	0,92	1,15%	0,78	3,67%	14,02	2,09%	
38	2,40	0,34	0,98	4,75%	0,99	1,96%	154,65	10,16%	
41	0,46	0,60	0,08	4,16%	1,00	8,95%	6,60	4,60%	
44	0,00	0,99	0,81	0,01%	0,00	0,01%	82,70	0,01%	
45	3,55	0,36	0,47	24,18%	0,99	6,75%	993,27	4,52%	
46	0,00	0,96	0,97	28,10%	0,01	89,80%	184,96	29,22%	
48	0,11	0,70	0,26	7,64%	0,03	2,17%	44,33	7,57%	
49	0,65	0,73	0,42	3,97%	0,72	4,40%	81,10	4,55%	
50	0,09	0,86	0,15	1,74%	0,02	0,45%	14,20	1,58%	
53	0,43	0,48	0,19	2,46%	0,74	4,20%	162,66	1,18%	
58	0,43	0,75	0,35	6,61%	0,98	15,14%	9,30	6,10%	
60	1,43	0,38	0,45	-0,10%	0,97	-0,07%	41,74	0,58%	
62	0,01	0,83	0,20	1,74%	0,01	1,32%	36,91	-0,71%	

Fonte: elaboração própria.

Legenda: RPL – Rentabilidade do Patrimônio Líquido; CR – Concentração de Receitas; RCA – Relação custos Administrativos; MO – Margem operacional; FPL – Financiamento pelo Patrimônio Líquido; ROA – Retorno sobre o Ativo; DDC – Dias de dinheiro em caixa; MOB – Margem operacional com fórmula de cálculo adaptada.

**Tabela 14: Indicadores de vulnerabilidade e sustentabilidade da amostra de ISFL – ano 2018**

ISFL	Indicadores de Vulnerabilidade para 2018				Indicadores de Sustentabilidade para 2018			
	RPL	CR	RCA	MO	FPL	ROA	DDC	MOB
1	0,68	0,49	0,14	8,15%	0,64	7,76%	158,44	8,47%
2	0,28	0,58	0,11	6,04%	0,98	20,77%	24,93	6,27%
3	0,11	0,90	0,31	4,99%	0,03	1,50%	29,62	5,11%
4	0,27	0,85	0,28	-22,87%	0,85	-72,21%	53,10	-23,18%
6	0,17	0,50	0,39	1,42%	0,09	0,76%	2,70	1,81%
7	0,17	0,96	0,24	7,07%	0,05	2,20%	41,47	6,87%
11	-2,85	1,00	0,00	-284,77%	-0,44	-43,83%	616,38	-284,77%
14	0,43	0,68	0,03	-3,30%	0,20	-1,52%	89,60	-4,29%
16	0,17	1,00	0,53	-1,21%	0,07	-0,47%	4,17	-0,34%
19	0,30	0,76	0,24	-17,63%	0,62	-36,37%	69,12	-17,65%
21	0,10	0,56	0,98	10,23%	0,59	58,53%	71,56	10,75%
22	0,20	0,33	0,38	1,35%	0,12	0,83%	99,43	0,68%
24	-0,08	0,58	0,06	-6,28%	-0,11	-8,67%	92,88	-6,28%
25	0,32	0,47	0,22	10,74%	0,86	28,59%	97,08	10,55%
26	6,91	0,51	0,10	0,22%	0,78	0,02%	63,67	0,44%
27	0,38	0,82	0,25	4,41%	0,74	8,57%	93,62	4,75%
28	0,18	0,81	0,29	-0,69%	0,64	-2,50%	74,00	-0,28%
29	0,06	0,99	0,00	29,73%	0,02	9,62%	44,65	29,74%
30	0,12	0,95	1,00	3,04%	0,04	0,97%	19,33	2,76%
32	0,14	0,66	0,35	-5,50%	0,06	-2,43%	63,57	-5,84%
33	1,25	0,83	0,32	0,03%	0,30	0,01%	28,01	-0,27%
34	0,37	0,94	0,50	-6,58%	0,08	-1,50%	117,35	-6,46%
36	0,01	0,86	0,24	-2,42%	0,10	-17,25%	49,29	-2,18%
37	0,20	0,64	0,96	2,37%	0,45	5,19%	34,35	3,23%
38	3,65	0,33	0,55	-47,81%	1,00	-13,03%	194,28	-53,79%
41	0,55	0,59	0,12	9,27%	0,92	15,41%	2,14	9,89%
44	0,00	0,99	0,84	-0,01%	0,00	-0,01%	140,17	0,02%
45	3,80	0,48	0,51	19,89%	0,97	5,07%	1116,99	9,13%
46	0,02	0,89	1,00	1,72%	0,00	0,03%	275,51	1,98%
48	0,12	0,74	0,63	2,71%	0,45	0,85%	31,73	2,75%
49	0,59	0,86	0,45	1,18%	0,87	1,76%	16,69	1,74%
50	0,12	0,90	0,25	3,50%	0,04	1,18%	23,96	3,13%
53	0,51	0,43	0,18	14,82%	0,79	22,88%	225,41	14,14%
58	0,44	0,76	0,38	8,68%	0,13	2,63%	43,74	8,72%
60	1,40	0,43	0,35	3,78%	0,97	2,63%	35,81	4,30%
62	0,02	0,68	0,25	1,86%	0,01	0,92%	35,07	-2,30%

Fonte: elaboração própria.

Legenda: RPL – Rentabilidade do Patrimônio Líquido; CR – Concentração de Receitas; RCA – Relação custos Administrativos; MO – Margem operacional; FPL – Financiamento pelo Patrimônio Líquido; ROA – Retorno sobre o Ativo; DDC – Dias de dinheiro em caixa; MOB – Margem operacional com fórmula de cálculo adaptada.

### APÊNDICE 3

**Tabela 15 – Parâmetro de referência por indicador de vulnerabilidade e sustentabilidade, para distribuição das entidades da amostra**

Ano	Critério	Indicadores de Vulnerabilidade			
		RPL*	CR	RCA	MO*
2016-2018	1º quintil	0,239	0,449	0,200	0,014
	2º quintil	NA	0,587	0,399	NA
	3º quintil	NA	0,725	0,599	NA
	4º quintil	NA	0,862	0,798	NA
	5º quintil	NA	1,000	0,998	NA
	Critério	Indicadores de Sustentabilidade			
		FPL	ROA	DDC	MOB*
	<i>Status quo</i>	0,5	4,33	90	4,33

Fonte: elaboração própria.

Legenda: RPL – Rentabilidade do Patrimônio Líquido; CR – Concentração de Receitas; RCA – Relação custos Administrativos; MO – Margem operacional; FPL – Financiamento pelo Patrimônio Líquido; ROA – Retorno sobre o Ativo; DDC – Dias de dinheiro em caixa; MOB – Margem operacional com fórmula de cálculo adaptada; NA – não se aplica.

Nota: (\*) para RPL e MO, utilizou-se como critério a mediana; logo, as entidades com RPL e MO abaixo da mediana no triênio, foram posicionadas no quintil 1.

## APÊNDICE 4

**Tabela 16 – Composição das receitas, por fonte, das entidades da amostra**

ISFL	Ano	DRex	DRn	DiN	Fpu	FPr	Mens	ORO	RNO	RF
1	2016	25,28%	46,15%	26,55%	0,44%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,58%
	2017	10,92%	26,05%	3,72%	53,25%	0,00%	0,00%	5,68%	0,00%	0,38%
	2018	11,55%	21,05%	0,79%	65,80%	0,00%	0,00%	0,68%	0,00%	0,13%
2	2016	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	2017	0,00%	32,96%	0,00%	66,42%	0,00%	0,00%	0,00%	0,62%	0,00%
	2018	0,00%	25,41%	0,82%	71,79%	0,00%	0,00%	0,00%	1,98%	0,00%
3	2016	0,00%	0,00%	0,00%	84,73%	0,00%	0,00%	15,27%	0,00%	0,00%
	2017	0,00%	2,19%	0,00%	95,20%	0,00%	0,00%	1,41%	0,79%	0,41%
	2018	0,00%	3,66%	0,00%	94,58%	0,00%	0,00%	1,51%	0,00%	0,25%
4	2016	0,00%	4,74%	0,00%	92,68%	0,00%	0,00%	0,16%	0,00%	2,42%
	2017	0,00%	11,66%	0,00%	87,46%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,87%
	2018	0,00%	7,78%	0,00%	91,82%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,41%
6	2016	0,00%	1,02%	0,00%	64,03%	33,99%	0,00%	0,46%	0,00%	0,50%
	2017	0,00%	0,57%	0,00%	59,59%	38,12%	0,00%	1,51%	0,00%	0,22%
	2018	0,00%	0,31%	0,00%	60,69%	36,26%	0,00%	2,64%	0,00%	0,11%
7	2016	0,00%	0,00%	0,00%	96,66%	0,00%	0,00%	2,57%	0,00%	0,77%
	2017	0,00%	0,00%	0,00%	97,81%	0,00%	0,00%	1,76%	0,00%	0,43%
	2018	0,00%	1,01%	0,00%	98,19%	0,00%	0,00%	0,46%	0,00%	0,35%
11	2016	0,00%	1,12%	0,00%	81,93%	0,00%	16,95%	0,00%	0,00%	0,00%
	2017	0,00%	0,07%	0,00%	99,93%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	2018	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
14	2016	0,00%	0,00%	0,00%	80,34%	0,00%	0,00%	17,07%	0,00%	2,59%
	2017	0,00%	0,00%	0,00%	80,95%	0,00%	0,00%	17,72%	0,00%	1,32%
	2018	0,00%	0,00%	0,00%	80,55%	0,00%	0,00%	18,29%	0,00%	1,16%
16	2016	0,00%	2,63%	0,00%	97,37%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	2017	0,00%	16,93%	0,00%	83,06%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	2018	0,00%	0,00%	0,00%	99,84%	0,00%	0,00%	0,00%	0,16%	0,00%
19	2016	0,00%	0,00%	0,00%	82,38%	0,00%	0,00%	4,08%	13,53%	0,00%
	2017	0,00%	3,05%	0,00%	94,94%	0,00%	0,00%	1,94%	0,00%	0,07%
	2018	0,00%	10,48%	0,00%	86,65%	0,00%	0,00%	2,78%	0,00%	0,10%
21	2016	0,00%	62,61%	0,00%	37,39%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	2017	0,00%	65,29%	0,00%	34,68%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,03%
	2018	0,00%	32,03%	0,00%	67,83%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,14%
22	2016	0,00%	22,65%	0,00%	40,47%	0,00%	30,81%	3,35%	0,00%	2,72%
	2017	0,00%	12,87%	7,78%	47,68%	0,00%	28,37%	1,69%	0,00%	1,61%
	2018	0,00%	9,25%	12,04%	46,41%	0,00%	30,30%	0,98%	0,00%	1,02%
24	2016	0,00%	0,00%	0,00%	12,46%	71,33%	0,00%	9,17%	7,04%	0,00%
	2017	0,00%	0,00%	0,00%	8,08%	48,80%	0,00%	43,11%	0,00%	0,00%
	2018	0,00%	0,00%	0,00%	17,19%	73,77%	0,00%	9,04%	0,00%	0,00%
25	2016	0,00%	4,70%	0,01%	41,57%	0,00%	52,78%	0,05%	0,00%	0,89%
	2017	0,00%	3,10%	0,00%	40,56%	0,00%	55,77%	0,00%	0,00%	0,57%
	2018	0,00%	3,74%	0,16%	39,14%	0,00%	56,10%	0,39%	0,01%	0,45%
26	2016	0,00%	14,71%	0,00%	55,93%	29,36%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	2017	0,00%	11,47%	0,00%	65,95%	22,57%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	2018	0,00%	14,15%	0,00%	67,91%	17,94%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
27	2016	0,00%	10,83%	0,00%	86,96%	0,00%	0,00%	0,00%	2,21%	0,00%
	2017	0,00%	9,77%	0,00%	87,73%	0,00%	0,00%	0,00%	2,49%	0,00%
	2018	0,00%	7,92%	0,00%	89,96%	0,00%	0,00%	0,00%	2,12%	0,00%
28	2016	0,00%	10,49%	0,00%	87,54%	0,00%	0,00%	0,00%	1,97%	0,00%
	2017	0,00%	11,02%	0,00%	86,50%	0,00%	0,00%	0,00%	2,48%	0,00%
	2018	0,00%	8,59%	0,00%	89,62%	0,00%	0,00%	0,00%	1,80%	0,00%
29	2016	0,00%	1,11%	0,00%	98,89%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	2017	0,00%	1,22%	0,00%	98,78%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

	2018	0,00%	0,37%	0,00%	99,63%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
30	2016	0,00%	0,00%	0,00%	84,41%	0,00%	0,00%	15,52%	0,00%	0,07%
	2017	0,00%	0,00%	0,00%	85,99%	0,00%	0,00%	11,86%	1,91%	0,24%
	2018	0,00%	0,00%	0,00%	97,51%	0,00%	0,00%	0,00%	1,93%	0,56%
32	2016	0,00%	16,40%	0,00%	83,17%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,43%
	2017	0,00%	16,87%	0,00%	76,63%	0,00%	0,00%	6,07%	0,00%	0,42%
	2018	0,00%	17,87%	0,00%	79,37%	0,00%	0,00%	2,44%	0,00%	0,32%
33	2016	0,00%	2,89%	0,00%	94,45%	0,00%	0,00%	1,01%	0,00%	1,66%
	2017	0,00%	0,86%	0,00%	96,45%	0,00%	0,00%	2,21%	0,00%	0,48%
	2018	0,00%	2,90%	0,00%	90,84%	3,85%	0,00%	1,94%	0,00%	0,47%
34	2016	0,00%	0,00%	0,00%	93,30%	0,00%	4,39%	2,26%	0,00%	0,05%
	2017	0,00%	4,65%	0,00%	94,86%	0,00%	0,00%	0,49%	0,00%	0,00%
	2018	0,00%	3,10%	0,00%	96,87%	0,00%	0,00%	0,03%	0,00%	0,00%
36	2016	0,00%	3,69%	0,00%	91,39%	0,00%	0,00%	3,96%	0,00%	0,96%
	2017	0,00%	2,53%	0,00%	94,41%	0,00%	0,00%	2,89%	0,00%	0,17%
	2018	0,00%	1,29%	0,00%	92,74%	0,00%	0,00%	5,89%	0,00%	0,08%
37	2016	0,00%	37,50%	0,00%	61,67%	0,00%	0,00%	0,82%	0,00%	0,00%
	2017	0,00%	25,40%	0,00%	74,02%	0,00%	0,00%	0,58%	0,00%	0,00%
	2018	0,00%	22,90%	0,00%	76,89%	0,00%	0,00%	0,21%	0,00%	0,00%
38	2016	0,00%	62,13%	0,00%	0,00%	0,00%	30,28%	0,00%	0,00%	7,59%
	2017	0,00%	10,69%	0,00%	26,18%	0,00%	13,89%	0,00%	49,24%	0,00%
	2018	0,00%	23,86%	0,00%	46,10%	0,00%	24,70%	0,71%	0,36%	4,29%
41	2016	0,00%	0,00%	0,00%	77,20%	0,00%	22,80%	0,00%	0,00%	0,00%
	2017	0,00%	0,00%	0,00%	71,81%	0,00%	28,19%	0,00%	0,00%	0,00%
	2018	0,00%	0,09%	0,00%	71,73%	0,00%	28,17%	0,00%	0,00%	0,00%
44	2016	0,00%	0,02%	0,00%	99,59%	0,34%	0,00%	0,02%	0,00%	0,04%
	2017	0,00%	0,01%	0,00%	99,72%	0,21%	0,00%	0,01%	0,00%	0,04%
	2018	0,00%	0,06%	0,00%	99,71%	0,17%	0,00%	0,03%	0,00%	0,02%
45	2016	0,00%	11,02%	1,01%	53,73%	0,00%	8,65%	1,38%	0,00%	24,22%
	2017	0,00%	22,76%	1,09%	51,30%	0,00%	2,97%	0,87%	0,00%	21,02%
	2018	0,00%	20,57%	0,17%	65,14%	0,00%	0,00%	1,88%	0,00%	12,24%
46	2016	0,00%	7,57%	0,00%	92,43%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	2017	0,00%	0,24%	0,00%	98,02%	0,00%	0,00%	1,74%	0,00%	0,00%
	2018	0,00%	5,48%	0,00%	94,08%	0,00%	0,00%	0,43%	0,00%	0,00%
48	2016	0,00%	0,00%	0,00%	70,80%	0,00%	2,39%	8,08%	18,46%	0,27%
	2017	0,00%	0,71%	0,00%	82,69%	0,00%	13,04%	3,18%	0,00%	0,37%
	2018	0,00%	0,80%	0,00%	85,17%	0,00%	11,51%	2,06%	0,00%	0,46%
49	2016	0,00%	11,86%	2,51%	76,45%	9,18%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	2017	0,00%	10,92%	0,83%	84,89%	3,36%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	2018	0,00%	6,44%	0,44%	92,40%	0,64%	0,00%	0,08%	0,00%	0,00%
50	2016	0,00%	0,00%	0,00%	85,17%	0,00%	0,00%	0,00%	14,43%	0,40%
	2017	0,00%	3,61%	0,00%	92,73%	0,00%	0,00%	3,19%	0,00%	0,47%
	2018	0,00%	1,87%	0,00%	94,95%	0,00%	0,00%	2,65%	0,00%	0,53%
53	2016	0,00%	8,67%	0,00%	62,17%	0,00%	26,47%	0,85%	0,00%	1,84%
	2017	0,00%	3,77%	0,00%	59,74%	0,00%	34,19%	0,60%	0,00%	1,70%
	2018	0,00%	10,59%	0,00%	56,52%	0,00%	30,84%	0,67%	0,00%	1,38%
58	2016	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	2017	0,00%	13,00%	0,00%	85,32%	0,00%	0,00%	0,39%	0,00%	1,28%
	2018	0,00%	9,11%	0,00%	86,77%	0,21%	0,00%	3,68%	0,00%	0,23%
60	2016	0,00%	25,18%	0,00%	46,85%	0,00%	27,46%	0,00%	0,00%	0,52%
	2017	0,00%	32,77%	0,00%	49,49%	0,00%	17,50%	0,00%	0,00%	0,24%
	2018	0,00%	24,91%	0,00%	58,26%	0,00%	16,47%	0,00%	0,00%	0,36%
62	2016	0,00%	5,05%	0,00%	88,03%	0,00%	0,00%	3,02%	0,00%	3,90%
	2017	0,00%	4,04%	0,00%	90,80%	0,00%	0,00%	2,45%	0,00%	2,71%
	2018	0,00%	2,45%	0,00%	81,67%	6,24%	0,00%	5,23%	0,00%	4,41%

Fonte: elaboração própria.

Legenda: DRex - Doações recebidas (exterior); DRn - Doações recebidas (nacional); DiN – Doações in Natura; Fpu – Fontes Públicas; FPr – Fontes privados; Mens – Mensalidades; ORO – Outras receitas operacionais; RNO – Receitas não operacionais; RF – Receita financeira.

## APÊNDICE 5

**Tabela 17 - Classificação de risco de Vulnerabilidade por entidade e ano**

ISFL	Classificação de risco de Vulnerabilidade			Tendência de desempenho (manteve, melhora ou piora)
	2016	2017	2018	
1	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
2	Algum risco	Sem indícios	Algum risco	melhora/piora
3	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
4	Sem indícios	Sem indícios	Algum risco	piora
6	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
7	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
11	Algum risco	Severo risco	Severo risco	piora
14	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
16	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
19	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
21	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
22	Algum risco	Sem indícios	Algum risco	melhora/piora
24	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
25	Sem indícios	Algum risco	Sem indícios	piora/melhora
26	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
27	Algum risco	Algum risco	Sem indícios	melhora
28	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
29	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
30	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
32	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
33	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
34	Severo risco	Algum risco	Algum risco	melhora
36	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
37	Sem indícios	Sem indícios	Algum risco	piora
38	Algum risco	Sem indícios	Algum risco	melhora/piora
41	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
44	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
45	Sem indícios	Sem indícios	Sem indícios	manteve
46	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
48	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
49	Sem indícios	Sem indícios	Sem indícios	manteve
50	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve
53	Sem indícios	Algum risco	Algum risco	piora
58	Algum risco	Sem indícios	Sem indícios	melhora
60	Algum risco	Algum risco	Sem indícios	melhora
62	Algum risco	Algum risco	Algum risco	manteve

Fonte: elaboração própria.

**Tabela 18 - Classificação de risco de Sustentabilidade por entidade e ano**

<b>Classificação de risco de Sustentabilidade</b>				
<b>ISFL</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Tendência de desempenho (manteve, melhora ou piora)</b>
1	Alta prob. insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	Sustentabilidade	melhora
2	Alta prob. insustentabilidade	Sustentabilidade	Alta prob. sustentabilidade	melhora/piora
3	Sem risco especificado	Insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	piora/melhora
4	Sustentabilidade	Alta prob. sustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	piora
6	Insustentabilidade	Insustentabilidade	Insustentabilidade	manteve
7	Alta prob. insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	manteve
11	Insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	melhora
14	Insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	Insustentabilidade	melhora/piora
16	Sem risco especificado	Sem risco especificado	Insustentabilidade	piora
19	Alta prob. insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	manteve
21	Sem risco especificado	Alta prob. insustentabilidade	Alta prob. sustentabilidade	piora/melhora
22	Sem risco especificado	Alta prob. insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	piora
24	Insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	melhora
25	Alta prob. sustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	Sustentabilidade	piora/melhora
26	Alta prob. insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	manteve
27	Insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	Sustentabilidade	melhora
28	Alta prob. insustentabilidade	Insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	piora/melhora
29	Sem risco especificado	Insustentabilidade	Sem risco especificado	piora/melhora
30	Sem risco especificado	Insustentabilidade	Insustentabilidade	piora
32	Alta prob. insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	Insustentabilidade	piora
33	Alta prob. insustentabilidade	Insustentabilidade	Insustentabilidade	piora
34	Alta prob. insustentabilidade	Insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	piora/melhora
36	Alta prob. sustentabilidade	Insustentabilidade	Insustentabilidade	piora
37	Alta prob. sustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	piora
38	Sem risco especificado	Alta prob. sustentabilidade	Sem risco especificado	melhora/piora
41	Alta prob. sustentabilidade	Alta prob. sustentabilidade	Alta prob. sustentabilidade	manteve
44	Insustentabilidade	Insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	melhora
45	Alta prob. sustentabilidade	Sustentabilidade	Sustentabilidade	melhora

46	Alta prob. insustentabilidade	Alta prob. sustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	melhora/piora
48	Alta prob. insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	Insustentabilidade	piora
49	Alta prob. insustentabilidade	Alta prob. sustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	melhora/piora
50	Insustentabilidade	Insustentabilidade	Insustentabilidade	manteve
53	Alta prob. sustentabilidade	Sem risco especificado	Sustentabilidade	piora/melhora
58	Alta prob. insustentabilidade	Alta prob. sustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	melhora/piora
60	Alta prob. insustentabilidade	Alta prob. insustentabilidade	Sem risco especificado	melhora
62	Insustentabilidade	Insustentabilidade	Insustentabilidade	manteve

Fonte: elaboração própria.