



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MARCUS VINÍCIUS DE SÁ TORRES

**TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS, ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E
QUALIDADE NA SAÚDE MUNICIPAL**

RECIFE

2019

MARCUS VINÍCIUS DE SÁ TORRES

**TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS, ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E
QUALIDADE NA SAÚDE MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Área de concentração: Políticas Públicas e Governo

Orientador: Prof^{da}. Mariana Batista da Silva

RECIFE

2019

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

T693t Torres, Marcus Vinícius de Sá.
Transferências federais, Organizações da Sociedade Civil e qualidade na
saúde municipal / Marcus Vinícius de Sá Torres. – 2019.
59 f. ; 30 cm.

Orientadora : Profª. Drª. Mariana Batista da Silva.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2019.
Inclui referências.

1. Ciência Política. 2. Sociedade civil. 3. Associações sem fins
lucrativos. 4. Transferências voluntárias. 5. Saúde. I. Silva, Mariana Batista
da (Orientadora). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2020-134)

MARCUS VINÍCIUS DE SÁ TORRES

**“TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS, ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E
QUALIDADE NA SAÚDE MUNICIPAL”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Aprovada em: 27/02/2019.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Mariana Batista da Silva (Orientador)

Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Andrea Quirino Steiner (Examinador Interno)

Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Leon Victor Queiroz (Examinador Externo)

Universidade Federal de Campina Grande

Aos que me deram calma nos momentos de tormento

AGRADECIMENTOS

Como cada fim de ciclo e de desafios, a vontade de dizer obrigado a tudo que nos cerca e nos ajuda a continuar aumenta. E falo isso de uma noite virada –mas surpreendentemente leve- realizando os retoques finais para essa dissertação, que não é perfeita, mas que foi fruto de muita dedicação, noites mal dormidas, litros de café e de alguns quilos indesejados, mas que sem eles eu acho que não conseguiria. Primeiramente gostaria de agradecer a Deus pelas oportunidades que ele me dá. Claro que nem sempre é como se deseja, mas sempre penso como um mal necessário.

Obrigado também aos meus pais e irmãos. Minha mãe, por ser mais que mais, ser infinito, ser dedicação exclusiva, que creio que jamais conseguirei ser tanto assim. Obrigado também por sempre me mostrar o que é perseverança todo dia, e me lembrar que sou humano, mas que posso fazer tudo e muito mais. Meu pai, por se mostrar presente de toda maneira, e por se dedicar em perguntar todos os dias se acabei de trabalhar. À Mariana, por me mostrar sempre que posso abrir minhas oportunidades, por tentar me fazer parar quando é necessário e me fazer continuar quando canso. E Mateus, por ser ele, sempre calmo e perguntando quando eu acabo de trabalhar para a gente assistir um filme ou sair. Obrigado por ser minha companhia do despertar ao dormir.

Aos meus amigos de faculdade, especialmente Amada e Matheus, por estarem nos momentos de frustrações e alegrias, por menores que sejam, e por dividirem essa vida acadêmica. Sem vocês, com certeza essa vivência seria mais complicada. Aquele super obrigado também à Antônio, que além de me fazer rir quando eu estava com as minhas crises, ainda me ensinava com toda a sua paciência quando as dúvidas chegavam. Obrigado também à Mariana, Anderson, Joca, e a todos da consultoria, por entenderem minha situação quando necessário e me trazerem força. Aos meus amigos de colégio e vida, Ícaro, Heitor, Gabriel, Schuler, Douglas e Guilherme, por me ajudarem a sair da realidade acadêmica e tomar uma cerveja e falar besteira como só a gente sabe fazer. Vocês todos são luz na minha vida.

Um muitíssimo obrigado à Mariana Batista por ser não somente minha orientadora acadêmica, mas também ser aquela que poderia me ajudar nos momentos de desespero, rir comigo nos momentos de felicidade e conquista, e puxar a minha orelha quando necessário. Junto a isso, agradeço à Dalson por me disponibilizar o espaço da sua sala para que eu pudesse realizar minhas análises, e aos professores Leon e Andrea, por se predisporem a participar dessa banca. Um muito obrigado também para Félix Lopez e Natália Bueno, pelas imensas contribuições dadas ao longo do meu estudo.

Por fim, à você que está lendo esse trabalho!

RESUMO

Organizações da Sociedade Civil (OSC) trazem resultados para a saúde municipal? Esse estudo tem como objetivo verificar se essas Entidades Sem Fins Lucrativos (ESFL) utilizam seus recursos recebidos pela União de maneira a melhorar as condições de saúde das localidades brasileiras. Esse trabalho tem como hipótese principal a que *os recursos destinados às OSCs na saúde não possuem impacto em indicadores de saúde*. Para isso, esse projeto utiliza dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do Sistema de Convênios (SICONV) e do Mapa das Organizações da Sociedade Civil (MOSC), dos estudos de Bueno (2018), e do SIGABRASIL, vinculado ao Senado Federal. O período estudo será dos anos 2009 a 2015. Metodologicamente, o projeto será dividido em modelos de regressões de mínimos quadrados ordinários de modo a determinar o impacto das transferências voluntárias em indicadores de saúde, utilizando como *proxy* as variáveis relacionadas às OSCs.

Palavras chave: Organizações da sociedade civil. Transferências voluntárias. Saúde.

ABSTRACT

Do Civil Society Organizations (CSOs) deliver results for municipal health? This dissertation aims to know if Non-Profit institutions use their resources received by the Federal Government in order to improve health conditions of the Brazilian localities. I expect that the *resources allocated to CSOs in health have no impact on health indicators*. To do so, I used data from the National Treasury Secretariat, the System of Agreements (SICONV) and the Map of Organizations of Civil Society (MOSC). I also use the studies of Bueno (2018), SIGABRASIL, a system organized by the Senate. I will analyze data from 2009 to 2015. Methodologically, the project will be divided into ordinary least squares regression models in order to determine the impact of federal discretionary transfers on health outcomes using as proxy CSO related variables.

Keywords: Civil society organizations. Voluntary federal transfers. Health.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Evolução anual de OSCs com parcerias com o Governo Federal por instrumento de parceria no Brasil (2009-2017).....	16
Gráfico 2 - Evolução anual dos repasses federais para as OSC por instrumento de parceria (2009-2017)	16
Gráfico 3 - Número de OSCs de Saúde que receberam recursos via Transferência Voluntária do Governo Federal (2009-2015)	21
Gráfico 4 - Logaritmo da quantidade de recursos transferidos para localidade ditas municipais ou não municipais - SIGABRASIL.	33
Gráfico 5 - Indicador de saúde nacional médio (2009-2015).....	35
Gráfico 6 - Quantidade de municípios por valores, divididos em região administrativa (2009-2015).....	35
Gráfico 7 - Média dos indicadores de saúde por região administrativa (2009-2015)	36
Gráfico 8 - Densidade das Transferências Voluntárias (<i>log</i>) para Organizações da Sociedade Civil (2009-2015) - SIGABRASIL	38
Gráfico 9 - Empenho de Transferências Voluntárias (<i>log</i>) para as OSCs de saúde por região administrativa- SIGABRASIL (2009-2015).....	39
Gráfico 10 - Transferências Voluntárias para OSCs para a área de saúde – Bueno (2018).....	39
Gráfico 11 - Densidade das Transferências Voluntárias para Organizações da Sociedade Civil (2009-2015) – Bueno (2018)	40

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Indicadores de saúde segundo o FIRJAN.....	34
Tabela 2 - Média municipal de Transferências Voluntárias empenhadas para Organizações da Sociedade Civil (2009-2015) - SIGABRASIL.....	37
Tabela 3 - Média municipal de Transferências Voluntárias para Organizações da Sociedade Civil (2009-2015) - Bueno (2018).....	40
Tabela 4 - Regressão de Mínimos Quadrados Ordinários (<i>EmpOsc</i>).....	43
Tabela 5 - Regressão de Mínimos Quadrados Ordinários (<i>LogDef</i>).....	45

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: CLASSIFICAÇÃO, CONCEITOS LEGAIS, E RELAÇÕES COM O GOVERNO BRASILEIRO	12
2.1	SURGIMENTO DAS OSCS NO BRASIL: UM HISTÓRICO DE ATUAÇÃO DO TERCEIRO SETOR	14
2.2	COMO AS OSCs SE RELACIONAM COM O ESTADO BRASILEIRO?.....	17
2.3	COMO FUNCIONAM AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO BRASIL	18
2.4	ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E SAÚDE NO BRASIL.....	20
3	ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E O ESTADO: TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS, LOCALIDADE E RESULTADOS	22
3.1	OSCS E O ESTADO: POR QUE E COMO FUNCIONA ESSA RELAÇÃO?.....	22
3.2	<i>ACCOUNTABILITY</i> E OSCS.....	24
3.3	TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PARA O TERCEIRO SETOR: INCENTIVOS NO FEDERALISMO FISCAL	25
5	RESULTADOS	34
5.2	TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS PARA OSCS– SIGABRASIL E BUENO (2018).....	37
5.3	REGRESSÃO DE MÍNIMOS QUADRADOS ORDINÁRIOS (MQO)	41
6	CONCLUSÃO	47
	REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

Organizações da Sociedade Civil (OSC) trazem resultados para a saúde municipal? Esse estudo tem como objetivo verificar se essas Entidades Sem Fins Lucrativos (ESFL) utilizam seus recursos recebidos pela União de maneira a melhorar as condições de saúde das localidades brasileiras.

As Organizações Não Governamentais (ONGs), chamadas atualmente no Brasil de Organizações da Sociedade Civil (OSCs), são instituições parte do terceiro setor. Nem são empresas, nem fazem parte do Estado. Contudo, suas atividades fim são focadas em melhorias para a população.

No caso do Brasil, o Governo Federal, através de celebração de contrato, e mais atualmente, desde o início do Marco Regulatório das OSCs, houve a criação de Termos de Cooperação e Termos de Fomento, que permite que governo realize através de Transferências Voluntárias a entrega de recursos e insumos para que esses órgãos realizem suas atividades.

Com o passar do tempo, essas organizações ganharam força e atuam em diversas áreas, com a justificativa de atuar de maneira mais descentralizada, com mais resultados que a gestão governamental. Esse estudo quer verificar se de fato essa premissa é verdade nos municípios brasileiros.

Esse trabalho tem como hipótese principal a que *os recursos destinados às OSCs na saúde não possuem impacto em indicadores de saúde*. Isso ocorre porque as entidades são dependentes de recursos estatais que geralmente não são contínuos e possuem uma grande rigidez no processo de utilização de produtos, criando assim um processo de ineficácia. Além disso, há uma grande desigualdade de transferências de recursos, criando novamente entraves para avanços em resultados.

Para isso, esse projeto utiliza dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do Sistema de Convênios (SICONV) e do Mapa das Organizações da Sociedade Civil (MOSC), dos estudos de Bueno (2018), do SIGABRASIL, vinculado ao Senado Federal. O período estudo será dos anos 2009 a 2015. Metodologicamente, o projeto será dividido em modelos de regressões de mínimos quadrados ordinários de modo a determinar o impacto da eficiência na saúde e na educação utilizando como *proxy* as variáveis relacionadas às OSCs.

2 ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: CLASSIFICAÇÃO, CONCEITOS LEGAIS, E RELAÇÕES COM O GOVERNO BRASILEIRO

Os recursos que as Organizações da Sociedade Civil recebem do governo Federal possuem alguma influência em resultados de saúde? No Brasil, as atualmente chamadas Organizações da Sociedade Civil (OSCs) são instituições que fazem parte do amplo grupo das Entidades Sem Fins Lucrativos (ESFL). Também chamado de terceiro setor de maneira mais informal, seu objetivo é participar de maneira ativa, de maneira direta ou indireta no processo de entrega de políticas públicas. Apesar de terem uma natureza jurídica privada, elas têm uma finalidade pública –ou seja, não tem como objetivo essencial a geração de lucro¹, mas não fazem parte da Administração Direta e Indireta, no caso brasileiro. Ou seja, apesar de não serem parte efetiva do Estado, essas organizações participam de variados momentos de políticas, que vão desde a agenda até a implementação e avaliação, tanto interna quanto externa.

De maneira analítica, há 5 critérios que já estão consolidados na literatura (IPEA, 2012; ONU,2013) que delimitam de maneira clara as ESFLs, facilitando a separação entre as instituições que poderiam ou não realizar ações junto e para com o Estado. Primeiramente, (1) elas devem ser privadas, (2) não objetivarem o lucro (e caso haja, eles devem ser aplicados para os fins institucionais), (3) serem institucionalizadas – no Brasil, significa possuir um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), serem (4) autogeridas –possuírem um corpo de gestão administrativo próprio- e (5) voluntárias (ONU,2003; IBGE,2012).

De acordo com a classificação realizada do IPEA (2018), em consonância com os códigos do IBGE²³ e suas classificações de acordo com a compreensão na natureza jurídica da leis, quatro modalidades poderiam ser consideradas.

¹ <http://www.institutobancorbras.org.br/posts/dica/336-definicoes-de-ong---os---osc---oscip>. Acesso em 08 de julho de 2018.

² Disponível em: <https://concla.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura/natureza-juridica-2014/306-9-fundacao-privada>; Acesso em 12. Jan. 2018

³ É importante observar que a classificação utilizada na última versão do relatório do IPEA está usando como base o ano de 2014. Contudo, já há outras classificações mais contemporâneas, como a própria de 2018, mas que não afetam as organizações que estão colocadas aqui, já que o que houve de fato no caso de separação das Entidades sem Fins Lucrativos foi a adição do código 331 -0 (Demais condomínios.);

São elas:

Quadro 1 - Classificações das Organizações da Sociedade Civil- OSC

Nome da Instituição	Código CONCLA ⁴ /IBGE	Compreensão jurídica ⁵
Fundação privada	306-9	Fundações criadas por particulares
Organização religiosa	322-0	Organizações religiosas ⁶
Organização Social (OS)	330-1	Pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, e qualificados como OS de acordo com a Lei.
Associação privada	339-9	Associações privadas (art. 53 a 61 da Lei 10.406/2002)

Fonte: elaboração própria

Isso as transformam em um meio termo entre a máquina pública, que tem uma natureza de provisão de bens e serviços para a população e o mercado, que não tem como foco o pensamento no indivíduo, e que se manteve tendendo a construir desigualdades sociais. Por isso, as instituições que são o foco desse estudo também são consideradas uma combinação de estrutura privada e propósito público, já que tende a aliar os dois mundos, preenchendo uma lacuna existente. (EDWARDS E HULME, 2003; SALAMON, SOKOLOWSKI E LIST, 2003). Atualmente, a funcionalidade dessas organizações, além de se mostrar como uma opção para preencher uma falha de Estado, é refletida como órgãos que possuem uma capacidade técnica de solucionar os problemas sociais da realidade local⁷ (CAIXETA,2010).

⁴ Conselho Nacional de Classificação

⁵ Classificações mais minuciosas podem ser encontradas no próprio CONCLA/IBGE. Disponível em: <https://concla.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura.html>). Acesso em 12. Jan. 2019

⁶ No caso das organizações religiosas, é importante lembrar que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), através da Lei 13.019/2014, e nesse caso também, a Lei 13.204/2015, permite que entidades classificadas dessa maneira possuem também como celebrar contratos com o setor público na modalidade dos outros proponentes (modalidade 50 de transferência), desde que a OSC tenha interesse exclusivo na política, e que não tenha fins religiosos. Um exemplo prático é o da OSC que mais recebeu recursos do Governo Federal. A Missão Evangélica Caiuã já recebeu mais de 4 bilhões de reais do poder público nos últimos anos para realizar políticas complementares de saúde em comunidades indígenas. Apesar desse nome, o objetivo declarado da instituição em seus projetos não é focado na religião, segundo o banco de dados do SIGABRASIL e do SICONV.

⁷ Gestores municipais são os responsáveis por fiscalizar a execução das etapas dos projetos. Logo, é com eles que ficam as informações mais detalhadas das atividades dos proponentes para a realização da política pública

2.1 SURGIMENTO DAS OSCS NO BRASIL: UM HISTÓRICO DE ATUAÇÃO DO TERCEIRO SETOR

As instituições do terceiro setor, apesar de parecer que possuem uma grande temporalidade com o processo institucional brasileiro, de fato só apareceram em meados dos anos 70, durante o período militar através dos movimentos sociais, de maneira a garantir direitos que não eram providos pelo Estado. Com o passar do tempo, elas começaram a entrar com um foco de cidadania participativa, como protagonistas na esfera pública, ocupando o espaço como defensores da população (OLIVEIRA, 1999).

Antes disso, a filantropia se mostrava de maneira tímida, porém com grande autonomia em relação ao Estado. Isso quer dizer que era pequena a relação entre os dois atores em sua atuação e formulação de políticas, e que era um reflexo da necessidade temporal de busca de soluções que fossem alheias ao processo Estatal, de independência e atuação focada no setor local. Essa separação passou a ser mais fluida com a formação da constituição, que terminaria por facilitar a relação entre seus atores (LAVALLE E SZWAKO, 2015; AVRITZER, 2012). Com isso, além da atuação se mostrar com maior intensidade, a quantidade de instituições desse modelo cresce cada vez mais a cada ano, como podemos ver no gráfico abaixo.

Contudo, para que essas instituições tenham possibilidade de realizar quaisquer interações formais, são necessárias ferramentas legais e de classificações que possam não somente permitir tais conexões, mas também delimitar até que ponto os órgãos podem se envolver entre si. Os instrumentos possíveis do governo atual, com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, além do contrato, ferramenta jurídica que era e ainda é utilizada pela não regulamentação separada das Entidades Sem Fins Lucrativos, agora se pode realizar os contratos através de termos de colaboração e fomento. Contudo, essas instituições legais só entraram em vigor *de juri* apenas em 2016, o que dificulta a verificação de possíveis impactos na atualidade

Apesar de todos esses instrumentos de transparência e *accountability* para com o Estado e a sociedade, denúncias de repasses irregulares para essas Organizações mancham a reputação desses órgãos. O caso já tomou proporções da então Presidente Dilma Rousseff emitir decreto

de suspensão dos repasses federais, já que 13% dos convênios foram cancelados por irregularidades, e mais de 25% deles necessitavam mais esclarecimentos⁸.

Em 2011, o IPEA publicou uma documentação descrevendo as transferências federais para as Entidades Privadas sem Fins Lucrativos (ESFL)⁹, reforçando a necessidade de discussão do assunto. O primeiro ponto constatado nas análises é que apesar de haver um aumento de recursos para essas organizações, os gastos sociais se mantiveram constantes. O que havia modificado era a folha dos gastos, e não o de atuações das políticas sociais.

Anos depois, variados estudos, Lopez e Barone, (2013) e Lopez *et al* (2014) mostraram informações sobre as transferências voluntárias. Uma delas é a de que os recursos não cresceram de maneira substancial. Além disso, foi percebido que as discontinuidades orçamentárias são reais. Tais quebras de transferências de recursos podem afetar o provimento das políticas. Também foi estudado sobre os tipos de colaboração, os ministérios que recebem mais dinheiro, e até a percepção dos gestores federais para com essas instituições (LOPEZ e ABREU, 2014).

Segundo dados de 2018 do Mapa da Organização de Sociedade Civil (MOSC), esses órgãos somaram o total de mais 820.00 instituições no país, em detrimento de pouco mais de 500 mil em 2015 (IPEA, 2018). Essa mensuração foi feita a partir dos cadastros de pessoa jurídica (CNPJ) que ainda estão em atividade, juntamente com a Relação Anual de Informações Sociais Rais, que mensura o vínculos empregatícios formais nas empresas.. As classificações aumentaram em um grande nível de proporção, segundo os especialistas do IPEA porque não havia vínculos formais anteriormente.

Como se pode ver no gráfico 1, mais de 80% das OSCs utilizam como instrumento de parceira as transferências voluntárias. Esse é um tipo de recurso que – de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) - a União repassa aos outros entes federados e outras organizações que sejam cadastradas para que eles celebrem convênios, acordos que não decorra de determinação constitucional- legal ou ao Sistema Único de Saúde (SUS) (CGU,2014¹⁰). É

⁸Disponível em :

<http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2727:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 20 de julho de 2018.

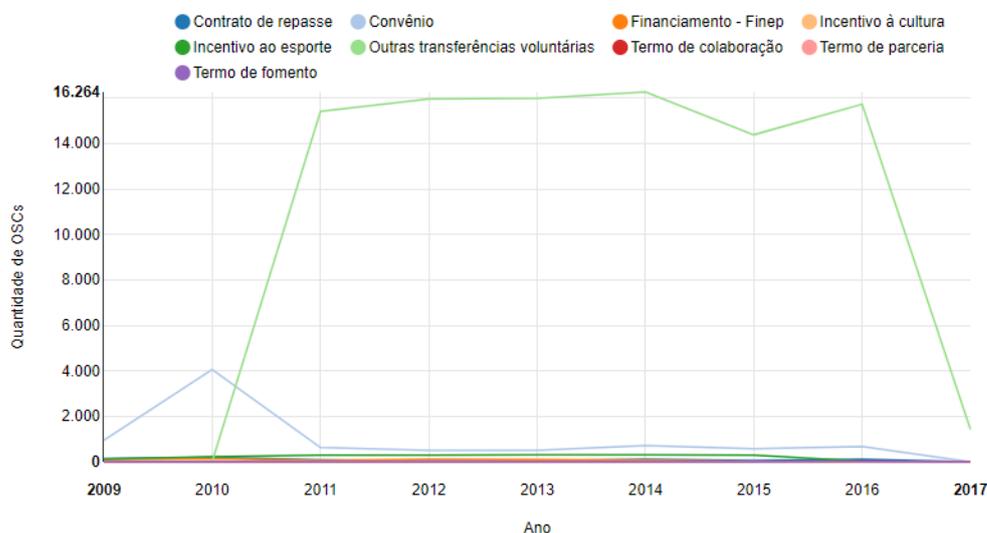
⁹ http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111207_comunicadodoipea123.pdf. Acesso em 20 de julho de 2018.

¹⁰ Disponível em :<<http://www.participa.br/articles/public/0007/8024/transferenciarecursosuniao.pdf>>. Acesso em 20 de julho de 2018.

importante ressaltar que a alocação desse recurso é realizada maneira discricionária. Ou seja, o setor responsável pela transferência tem amplo poder de escolha de envio do recurso.

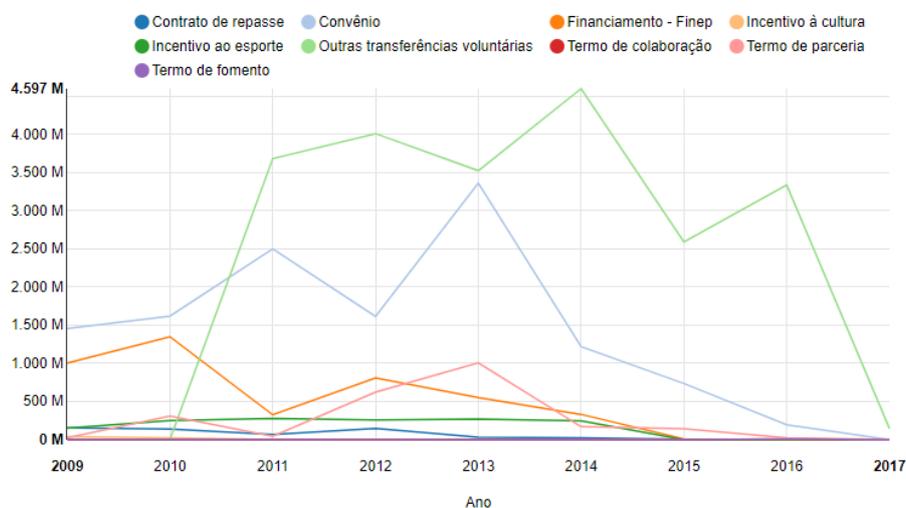
Com esse aumento da quantidade de OSCs, seria esperado que houvesse um maior repasse da União para as OSCs. E de fato isso ocorre, como podemos ver no gráfico 2. Além disso, dentre as possibilidades de parceria com o poder público, após 2011 as transferências voluntárias se tornaram a principal maneira de relação com os dois setores. O único que chega próximo são os convênios, que se mostra com picos nos anos 2011 e 2013, enquanto que as transferências voluntárias se mostram com uma maior estabilidade.

Gráfico 1 - Evolução anual de OSCs com parcerias com o Governo Federal por instrumento de parceria no Brasil (2009-2017)



Fonte: MOSC (2017)

Gráfico 2 - Evolução anual dos repasses federais para as OSC por instrumento de parceria (2009-2017)



Fonte: MOSC (2017)

2.2 COMO AS OSCs SE RELACIONAM COM O ESTADO BRASILEIRO?

No Brasil, a atuação das Organizações da Sociedade Civil ligada ao Estado é vinculada à Termos que podem ser tanto de Fomento quanto de Colaboração, e Acordos, somente sendo de colaboração. Quanto ao acordo, ele é feito quando não há transferência de recursos financeiros para a entidade. Já em relação aos termos o decreto 8.726/2016 determina que nos dois casos, tanto de fomento quanto de colaboração, há transferência de recurso financeiro, porém com particularidades.

Na letra de lei,

Art. 2º (caput)

§ 1º O termo de fomento será adotado para a consecução de planos de trabalhos cuja concepção seja das organizações da sociedade civil, com o objetivo de incentivar projetos desenvolvidos ou criados por essas organizações.

§ 2º O termo de colaboração será adotado para a consecução de planos de trabalho cuja concepção seja da administração pública federal, com o objetivo de executar projetos ou atividades parametrizadas pela administração pública federal.

Art. 3º O processamento das parcerias que envolvam transferência de recursos financeiros será realizado por meio da plataforma eletrônica do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv ou de outra plataforma eletrônica única que venha a substituí-lo.

Ou seja: no primeiro caso –termo de fomento-as Organizações recebem reconhecimento e recursos pela Administração Pública para realizar políticas criadas ou desenvolvidas pelas OSCs de modo a ampliar a sua atuação na localidade desejada. Já a segunda –termo de colaboração- é quando uma organização trabalha mutuamente com o Governo Federal para uma execução de políticas públicas planejada pela Administração Federal, que geralmente já possuem uma maior consolidação (BRASIL, 2016).¹¹

Outro ponto positivo dessa ferramenta legal foi determinar que os recursos transferidos para as organizações precisam ser computados em um sistema- que no caso é o SICONV- permitindo uma maior transparência do uso do recurso público. Contudo, tal ferramenta só foi institucionalizada em 2016. Ou seja, muitos dos procedimentos ainda realizados seguem outros regimentos, visto que há convênios que estão sendo ainda celebrados antes desta data, permitindo com que atualmente o Brasil esteja ainda em um processo de transição entre as ferramentas de celebração.

¹¹ A instituição, classificação e diferenciação dos termos foi dada a partir da Lei 13.019/2014. Antes, conceito utilizado era o de convênios.

2.3 COMO FUNCIONAM AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO BRASIL

Durante todo o estudo comentei que o dinheiro chegaria via transferências voluntárias, mas não detalhei em nenhum momento a despesa que a União tem como outros entes e organizações. Legalmente, quem estabelece as regras do jogo é a Lei Complementar 101/2000, também chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O conceito legal é dado dessa maneira:

*Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por **transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.** (BRASIL, 2000. Destaque feito pelo autor)*

Dessa maneira, o Estado possibilita enviar recursos para regiões localizadas de acordo com a demanda para a resolução de situações. Apesar de a legislação não explicitamente colocar as Entidades sem Fins Lucrativos como passíveis de recebimento de recursos, os relatórios¹² do Tribunal de Contas da União (TCU) comentam que (1) essas transferências são feitas através de celebração, contratos de repasse e termos de parceria, e (2) as ESFL não estão explicitamente na Lei, declarando que eles também recebem a transferência por convênio, contratos de repasse e termos de parceria. Contudo, essa prática é real e já consta nos bancos de dados de auditoria, como é o caso. Como pode ser visto o quadro abaixo, os conceitos mais detalhados da cartilha de repasses e convênios do TCU (2016).

Quadro 2 - Conceitos dos instrumentos jurídico-administrativos

Instrumento	Conceito
Convênio	“É todo e qualquer instrumento formal que discipline a transferência de recursos financeiros dos orçamentos da União para um órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda entidade filantrópica sem fins lucrativos na área da saúde (§1º do art. 199 da CF/1988). Sua finalidade é a execução de programa de governo envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.”
Contrato de repasse	“Instrumento administrativo usado na transferência dos recursos financeiros por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União. A instituição que mais fortemente vem operando essa modalidade de transferência é a Caixa Econômica Federal.”
Termo de parceria	“Instrumento jurídico previsto na Lei 9.790/1999 para transferência de recursos para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).”
Termo de colaboração	“Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros”
Termo de fomento	“Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de

¹² Todos os relatórios podem ser acessados está disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 11.jan.2018

	finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros.”
Acordo de cooperação	“Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.”

Fonte: elaboração própria, com informações do TCU (2016)

Quando há a permissão para que outros órgãos consigam ter relações formais com o Estado de modo com que haja uma transferência do recurso para o Proponente¹³, é a partir daí que começa o acordo. Para isso há um rito que deve ser realizado, e que é importante ser destacado e detalhado.

No caso do convênio, o TCU (2016) divide em quatro fases o processo de celebração de convênio¹⁴¹⁵ com o poder público. A primeira é a Proposição, em que o Proponente deve construir uma proposta e direcionada para o órgão Concedente¹⁶¹⁷. Toda a documentação é informatizada e deve ser colocada no Sistema de Convênios (SICONV). A partir daí o Governo Federal verifica o que as localidades necessitam, e cria-se uma rede de prioridades de acordo com recurso que possui. Instituições comunitárias também são usadas para consolidar as decisões de escolhas orçamentárias. Como os recursos são escassos, áreas prioritárias são as que possuem mais possibilidade de serem escolhidas, ainda segundo o TCU (2016).

A segunda etapa é a celebração. Ela é o processo de formalização do convênio, entre o concedente e o conveniente¹⁸. Essa celebração não pode ocorrer caso, em seu histórico com a União, não tenha prestado contas, tenha aplicado os recursos por desvio de finalidade ou não tenha comprovantes de que realiza atividades do projeto nos últimos três anos. Todas as celebrações devem ser publicadas também no Diário Oficial da União.

O terceiro momento é o da execução, que é realizado junto à quarta etapa, a de prestação de contas. Isso se dá porque o Siconv requer que durante o período de realização das políticas, sejam documentados todos os custos da política¹⁹ para que o que foi planejado para a realização

¹³Proponente é o termo para a ESFL que tem interesse em firmar algum instrumento com o Estado

¹⁴ O foco aqui será o convênio porque os dados utilizados nessa pesquisa não chegam a utilizar termos de colaboração e fomento, visto que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) só começou a ser instauradas em 2016. Contudo, é importante deixar claro que apesar de terem fases parecidas, suas regras são diferentes.

¹⁵ Para conhecimento básico, acesse: <http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/convenios-e-outros-acordos>. Acessado em 12.jan.2019

¹⁶ Órgão concedente é aquele que tem como função transferir o insumo para aqueles que estão pleiteando o recurso

¹⁷ A escolha do órgão concedente deve ser condizente com a política que será realizada.

¹⁸ Órgão ou Entidade Conveniente é aquele que recebe o recurso transferido.

¹⁹ Segundo o TCU (2016), isso inclui “os processos de compras, contratos, documentos de liquidação, pagamentos e ingressos de recursos”.

do trabalho. Esse é o momento em que os órgãos fiscais de controle verificam se há alguma irregularidade na execução do recurso, como o uso em outros fins que o previsto. É no processo de execução também que ocorre o pagamento das despesas, que também segue o próprio processo para as transferências. Esse ponto é de extrema importância, principalmente para os estudos que serão realizados, visto que impactam diretamente nas interpretações dos impactos nos indicadores.

Enfim, o pagamento começa pelo empenho, que é a quantidade de recurso que foi comprometido para a realização de uma política. O recurso ainda não foi pago, mas mostra que o ordenador de despesas realizará o pagamento. Contudo, não há certeza concreta de isso irá ocorrer.²⁰ A liquidação é o momento da verificação de os produtos recebidos e os serviços prestados pelo órgão conveniente foram de fato ocorridos, permitindo que o gestor realize finalmente o pagamento, em que há o depósito do recurso. No caso do estudo, a Ordem Bancária de Transferências Voluntárias (OBTV). Ele é primeiramente realizado pelo Siconv e enviado para o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Esse procedimento é feito para que sejam encontrados problemas pré-pagamento, facilitando a ação do TCU na sua fiscalização dos recursos.

2.4 ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E SAÚDE NO BRASIL

As Organizações da Sociedade Civil são famosas teoricamente e em estudos empíricos pela sua capacidade de inovação na provisão de política de saúde, facilidade e possibilidade de entrega de serviços que o governo não tem interesse em realizar, e mediar políticas com grande dificuldade de realização. Também são consideradas inovadoras e responsivas, com um baixo custo de entrada e trazer perspectivas de *know-how* e tecnologias mais contemporâneas que as vistas do Estado. (Greer et al, 2017).

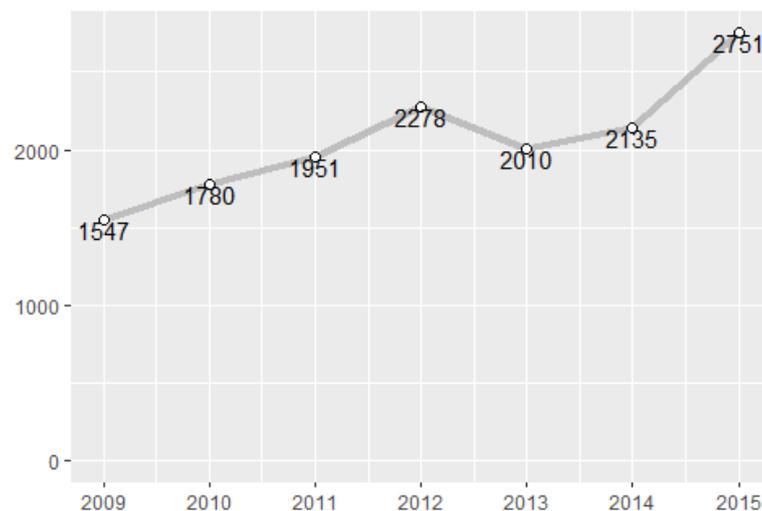
Por outro lado, o Sistema Único de Saúde brasileiro é famoso pela sua universalidade. Segundo o Ministério da Saúde (2016), seus usuários são passíveis de realizar desde procedimentos básicos e preventivos até a mais alta complexidade. Sua atuação é realizada através de uma rede regionalizada e hierarquizada, com uma integralidade focada nos serviços e ações que levem a uma melhor promoção de saúde Segundo a Constituição Federal (artigo

²⁰ Apesar disso, a maioria dos estudos que usam dotação orçamentária utilizam como base para as pesquisas o dinheiro empenhado, e não pago, que é o fim do processo.

199), entidades privadas podem participar do sistema de maneira complementar, através de contrato ou convênio.

As Entidades Sem Fins Lucrativos possuem uma prioridade nesse procedimento. Elas podem participar tanto na realização de políticas endereçadas para a saúde –realizada através do fomento de instituições filantrópicas, como é o caso do Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira (IMIP) e da Missão Evangélica Caiuá, duas das instituições que mais receberam recursos nos últimos 5 anos -, como também para a compra de serviços. É possível ver que a interação entre as organizações e o Estado aumentou. Como se pode ver no gráfico abaixo, a quantidade de OSCs na área de saúde que recebeu recursos de transferência voluntária²¹ quase duplicou entre os anos 2009 e 2015.

Gráfico 3 - Número de OSCs de Saúde que receberam recursos via Transferência Voluntária do Governo Federal (2009-2015)



Fonte: produção do autor

Nessa seção, expliquei todos a classificação das OSCs no Brasil, as possibilidades de realização de celebração de convênios, os procedimentos jurídicos e procedimentais do orçamento das Transferências Voluntárias e informações do aumento do número dessas pessoas jurídicas que realizam ações de quase Estado no país. No próximo capítulo, focaremos sobre as abordagens teóricas das relações OSC- Estado, *accountability* entre os entes celebrantes de convênio, e a relação entre transferências de recursos para Organizações Não Governamentais.

²¹ A transferência do recurso se deu via modalidade 50, que tem como objetivo a entrega de recursos para Entidades sem Fins Lucrativos.

3 ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E O ESTADO: TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS, LOCALIDADE E RESULTADOS

3.1 OSCS E O ESTADO: POR QUE E COMO FUNCIONA ESSA RELAÇÃO?

No capítulo 1, vimos que a legislação brasileira tende a se mostrar aberta para se relacionar com as Organizações da Sociedade Civil, mostrando que uma das suas funções é realizar uma melhoria na qualidade e na inclusão no processo de governança (VELTMEYER, 2008).

Essa é uma perspectiva que também é adotada pelas agências oficiais que são otimistas com a sua atuação. Veltmeyer (2008) também pontua que a atividade das OSCs é uma maneira de enxugamento do aparelhamento estatal ao realocar às funções desse às entidades privadas. Essa nova interpretação de que as políticas de bem-estar podem ser providas por um órgão não estatal, porém com um objetivo de provisão de políticas públicas. A relação entre governo e as organizações tendem a ser de tensão, podendo ser construtiva ou destrutiva. (NAJAM, 2003)

As pesquisas sobre as Organizações da Sociedade Civil trazem perspectivas diversas sobre a relação desse setor com o Estado e como ela poderia funcionar dentro dele. A primeira visão, também considerada como a mais tradicional, trata essas instituições de maneira positiva, um reflexo de uma democracia mais participativa e pluralista, por envolver e encorajar a atuação da população na participação de decisões, superando a atuação de elites locais e consequentemente fortalecendo o sistema democrático de maneira cooperativa com o governo. Outra vantagem é dada porque, por serem menores e especializadas, a sua atuação é focada em prover políticas de maneira mais descentralizada, e consequentemente mais eficiente e efetiva, causando uma redução das desigualdades (FRANTZ, 1987; BEBBINGTON, 1993; SALAMON, 1997; GRAHAM, 1995; BEBBINGTON ET AL, 2008).

Um pensamento complementar ao anterior é a consideração que a atuação das políticas é boa por si só. Ela seria realizada e justificada pela própria ação de incentivo à melhoria pública, e não necessariamente focada em objetivos determinados. Logo, análises que focam no uso de variáveis como o impacto da política ou uma verificação se as atuações desses órgãos são eficientes não seria o mais adequado, já que há alguns aspectos –como é o caso do empoderamento- que são difíceis de serem mensurados e poderiam atuar de maneira contrária ao desenvolvimento de fato (THOMAS, 2008).

Outra perspectiva –apesar de ter uma expressão mais tímida na teoria- mostra que a relação na verdade é neutra. Crescimentos e estagnações podem reduzir os incentivos para setores como partidos, líderes políticos e para as próprias Organizações do terceiro setor. No caso, elas atuariam na manutenção do *status quo*, não gerando resultados significativos quando comparados com a gestão pública ao realizar agendas ou coalizões para mudanças (KORZENIEWICZ E SMITH, 2000).

Por outro lado, existem os que consideram que a governança realizada por esses órgãos em direção ao desenvolvimento não é dada de uma maneira ou de outra: ela envolve tanto que haja interações cooperativas como de conflito. Thomas (2008) explica que um foco somente em relações não conflitivas é negar que haja *assumptions* ideológicos que podem alterar o desenvolvimento de forma natural.

Por fim, pesquisadores mostram em seus estudos que as expectativas dos potenciais das Organizações são superestimadas. Isso se daria porque as suas funções são determinadas pelo próprio Estado. Como ele é provedor dos recursos, seus interesses são primordiais para a seleção das políticas. De modo a garantir uma maior fatia da população, o governo acaba financiando aquelas políticas que não são extremistas. Além disso não é possível afirmar que os serviços pelas ONGs são capazes de promover um empoderamento ao cidadão (GIDEON, 1998). Neste trabalho, adota-se essa última perspectiva.

Young (1999, 2000) conceitua a relação do Governo com o das OSCs baseado em três modelos: complementar, complementar e adverso. O complementar (1) seria realizado quando o Governo não consegue entregar a política e as OSCs entram para suprir essa demanda. A relação complementar (2) ocorre quando duas instituições juntas –e geralmente com um financiamento público- promovem as políticas. Por fim, a (3) relação é chamada adversa se o terceiro setor tiver que pressionar a gestão pública para realizar mudanças nas políticas e também para que haja *accountability* com a população. Logo, pelas relações entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil, o trabalho se baseará na premissa que o país possui predominantemente uma relação complementar e complementar. No primeiro caso, quando a política é criada pela OSC, e a segunda quando a transferência é realizada para uma atuação de uma política previamente criada pelo Estado.

Contudo, essas três realidades são baseadas em premissas de governança, onde seriam mais proeminentes em países mais desenvolvidos, diferentemente da América Latina. No caso dessa região, a relação das duas partes é afetada por desconfiança do governo (também chamado

de *inter-sectoral jealousy*) que não estimula a capacidade do terceiro setor através de instrumentos legais ultrapassados e uma baixa institucionalização das relações (Appe e Layton, 2016).

3.2 ACCOUNTABILITY E OSCS

As Organizações da Sociedade Civil possuem uma vantagem e ao mesmo tempo uma desvantagem no processo de *accountability*: a dualidade (BRESSER-PEREIRA, 1990; EBRAHIM, 2003). Como já foi falado acima, essas entidades são passíveis de cobrar e serem cobradas. Porém as situações e atuações são diferentes. A primeira, focada na cobrança feita, é sintoma de um uma democracia participativa, que estimula a possibilidade de levar avanços para a sociedade através das políticas melhor formuladas, desenhadas e implementadas, além de ter um potencial de empoderamento por aumentar o grau de influência do indivíduo (BRIKERHOFF, 1999).

Por outro lado, o *accountability* também se mostra quando a instituição realiza políticas para e pelo Estado, como é o caso brasileiro. Nesse momento, a *accountability* nas OSCs está muito relacionado com a legitimidade das relações entre o órgão que transfere o recurso, e não pelo simples fato de ser um ponto necessário (EDWARDS E HULME, 1996). Ele funciona como um requisito para que o recurso continue vindo, até porque os membros de organizações públicas e privadas tendem a não serem *accountables* (FOX, 1992).

Há uma preocupação latente na *accountability* em que ator responsabilizar. As OSCs podem ter relações diferentes com os diferentes agentes estatais, e essa multidimensionalidade de responsabilidade pode trazer uma esquizofrenia sobre a quem o ator tem que prestar contas. Tal fato pode afetar negativamente os resultados de políticas, já que os gestores, que deveriam estar mais preocupados com a própria atuação das OSCs para uma melhor entrega de resultados se vê tendo que realocar recursos, seja de pessoas ou de tempo, para a tarefa de prestação de contas, que deveria ser considerada suplementar (FISHER, 1998 *in* NAJAM, 2003).

3.3 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PARA O TERCEIRO SETOR: INCENTIVOS NO FEDERALISMO FISCAL

Como já expliquei no capítulo 1, parte do dinheiro que as OSCs usam no Brasil tem como fonte o Estado, que tem recursos separados para essas situações, com a justificativa de incentivo de políticas locais e mais efetivas. Essa seção irá focar nos avanços teóricos sobre os estudos sobre transferências de recursos para as instituições do terceiro setor, focando principalmente no Brasil.²²

No caso brasileiro, existem várias explicações do porquê o Governo Federal aloca recursos para instituições do terceiro setor para realizar tarefas que tecnicamente seriam dele próprio. As OSCs podem ser consideradas uma nova maneira de descentralização de serviços públicos, servindo para corrigir falhas do próprio Estado, ou também considerá-la apenas uma reguladora através de uma criação de regras para uma *accountability* financeira (CAIXETA, 2010).

Essa linha de pensamento se relaciona diretamente com a literatura de federalismo fiscal, onde a descentralização das decisões –no caso, dos recursos- se mostra como ponto primordial para uma realização de políticas com melhores resultados, desde que não haja uma omissão dos entes superiores, responsáveis pela transferência do recurso. Cabem a eles serem transparentes e responsivos (ARRETCHE, 1999; 2005).

A atuação das Organizações da Sociedade Civil se mostra mais similar com o Estado quando o sentido é conseguir mais recursos. As instituições estatais tendem a premiar aquelas organizações que já estão no *status quo* e incentiva aqueles que estão chegando ou que estão em competição por instituições mais consolidadas. (ARRETCHE E RODEN, 2008).

O federalismo fiscal também afeta as regras do jogo para a requisição de recursos. Não necessariamente as Entidades que necessitam de recursos do Estado precisam do Governo Federal, apesar de esse ser o objeto de análise desse estudo. As OSCs também podem requerer recursos advindos dos estados, e pouco comumente dos municípios. Localidades com maior independência fiscal também tenderiam a possuir mais recursos, e conseqüentemente mais possibilidades de chamar a atenção de entidades que objetivam esses recursos. (Souza e Júnior, 2013), além de possuírem a possibilidade de cobrança por mudança de *status quo*, apesar de o

²² Coloquei esse termo mais amplo, de não focar somente em transferências estatais, e muito menos federais, porque uma grande parte da literatura somente foca em estudos com doações de órgãos internacionais ou de empresas. Pouco se tem sobre gastos estatais de fato em organizações que diretamente não fazem parte do governo.

presidente possuir alta prerrogativa decisória na elaboração e execução da dotação. Por isso que os gestores de uma maneira ou de outra, para que ele consiga realizar suas políticas e ter seus benefícios e interesses concretos, ele tem que jogar o jogo (ARRETCHE E RODDEN, 2008). Os atores do terceiro setor devem realizar ações da mesma maneira, objetivando a maximização da sua utilidade. Essa, no pior dos casos, seria a provisão de políticas que trariam resultados, justamente para que eles sejam passíveis de angariar mais recursos, competindo com outros atores que poderiam utilizar o recurso da organização.

Contudo, outra perspectiva que pode ser utilizada é que as OSCs podem ser um meio alternativo de distribuição de benefícios para os cidadãos sem que passe para o prefeito que não é alinhado com o partido do presidente. Eles utilizariam essa estratégia para evitar a capitalização dos recursos pelo prefeito—já que o prefeito tecnicamente não poderia ser responsabilizado por políticas que utilizaram dinheiro do governo federal- e para prover políticas para a população (BUENO, 2017). Já aqueles que recebem, por terem a ligação partidária, a transferência na verdade serviria para mostrar de outras maneiras a atuação do prefeito, através de um *credit claiming* indireto. Contudo, não parece haver preocupação na avaliação da estratégia quanto aos resultados das políticas.

Outra perspectiva complementar à do estudo acima é dada pelos estudos das transferências sobre um viés partidário. Ferreira e Bugarin (2007), ao analisarem os impactos das transferências voluntárias federais e estaduais sobre o comportamento eleitoral e políticas fiscais, baseados no estudo de Rogoff (1990), que estuda os ciclos orçamentários de gastos nos Estados Unidos, argumentam que essa dotação orçamentária que o Brasil adota poderia ser utilizada como uma premiação para o prefeito que possui vínculo com governadores do seu estado e o presidente.

Isso também ocorre porque as eleições desses dois atores são intercaladas e os ciclos orçamentários também se chocam, permitindo com que houvesse relações particularistas de transferências entre o incumbente e passível de realizar as transferências de orçamento (governador/presidente) e o prefeito. Os autores concluíram que os indivíduos preferem votar em candidatos que são relacionados com o *donor*, mesmo que ele não seja mais competente que está no poder, visto que a quantidade de recursos que se recebe pela convergência partidária é mais vantajosa que uma gestão mais eficiente.

A teoria sobre recursos sobre o terceiro setor é recente, e advém de um assunto mais amplo, que é a relação entre organizações governamentais e não governamentais (NAJAM,

2003), iniciada com foco em uma expectativa de estado da arte, e não puramente empírica. Os primeiros estudos na área do terceiro setor não mostram evidências se os recursos recebidos pelo órgão foram utilizados de maneira efetiva. O que se vê são estudos focados primariamente em uma análise descritiva ou do estado na arte de como seria o processo de financiamento, e os possíveis impasses para os eventos.

Os estudos clássicos que utilizam como base os recursos doados²³ –ou em um termo mais realista, investidos²⁴, já que as OSCs podem ser consideradas investidoras em políticas, já que são contratadas para realizar atuações que são diretamente ligadas pelo Estado (HALL, 1987)- mostram que a agenda da política depende primariamente do ente doador. Espera-se que quando ele for um membro do mercado, os resultados dos bens e serviços prestados tendem a ter melhores resultados, por possuírem mecanismos mais ágeis de *accountability* e gestão que podem trazer esses resultados. Além disso, não há evidências que a atuação das políticas e que esses recursos tragam avanços. As OSCs na verdade receberiam uma premiação por se mostrarem como componente que levaria a maior pluralismo e estreitar as relações entre os cidadãos e a população.

Ou seja, os recursos investidos não eram focados em resultados e evidências, e sim, em variáveis ideológicas (EDWARDS E HULME, 1995; 1996; BANKS, HULME E EDWARDS, 2006). Os mesmos autores evidenciaram também que OSCs tenderam a ficar cada mais dependentes de ajudas oficiais²⁵ com o início da *New Policy Agenda*²⁶. Até porque as OSCs estariam por ser mais próximas de uma ação paliativa dos problemas estruturais do Estado.

No caso brasileiro, apesar das transferências facilitarem a ação da organização, os convênios e os termos de fomento e de colaboração podem ter uma função reversa. O recurso pode ser transferido com um objetivo que não corresponde com as demandas locais, já que, depois que o projeto foi formulado, há um procedimento administrativo para que o recurso seja

²³ Os recursos que esses estudos focam advêm de organismos internacionais, como a OCDE, ou do próprio governo, como é o caso do Reino Unido, América do Norte, e países nórdicos.

²⁴ Lister (2000) coloca o termo de relação de parceria, conceito muito mais próximo do que o Brasil possui atualmente com os convênios e os termos. O doador não se torna somente um indivíduo que transfere por confiança cega ou algum incentivo de sensibilidade para o assunto. O objetivo é de uma relação dupla, com prestação de contas e busca por resultados e impactos concretos.

²⁵ Ajuda oficial como um recurso entregue pelo doador de maneira oficial e com um propósito, de maneira mais consolidada. A dependência está sendo mensurada pela taxa recurso recebida por esses órgãos

²⁶ Período pós-Guerra Fria que incluiu toda a final dos anos 1980 e toda a década de 1990, momento em que houve um grande *boom* de recursos oficiais disponíveis, além de uma forte onda neoliberal. As OSCs (ou ONGs, como ainda eram –e são ainda chamadas-) tinham um aspecto de *state gap filling*

utilizado de uma maneira que não a discriminada. Apesar de ser uma ferramenta de transparência e *accountability*, tais atuações podem criar uma dependência com o *donor funding*.

Nessa relação entre Estado e as OSCs, contudo, dentre as três opções dadas por Clark²⁷(1991), as organizações complementam e no máximo reformam a atuação governamental, levando a perceber que a relação no caso brasileiro foca mais em apoiar a facilitar a ação das entidades (FISHER, 1998). A relação que o Brasil possui com suas entidades é justamente a complementar (NAJAM, 2003), em que os objetivos dos dois setores são similares, mas possuem maneiras de realizar diferentes. O que geralmente ocorre é o financiamento das políticas pelo Estado, e a realização das políticas e entrega de resultados é dada pelas OSCs (YOUNG, 1998).

Atualmente, a teoria coloca que o foco das transferências não é mais em questões particularistas, ou de solidariedade (LISTER, 2000) e sim nos resultados dos recursos, até porque, com o aumento de OSCs e das demandas de projetos, somadas a uma diminuição de recursos de reserva para essas entidades, tanto no campo público quanto privado, permitem uma maior competitividade dos recursos²⁸ (ALHIDARI *ET AL*, 2018)²⁹. Além da não competitividade, a concentração de recursos³⁰ faz com que haja uma criação de um monopólio funcional, dificultando uma maior efetividade das políticas (MCDOUGLE, 2015)..

Com isso, entes podem ter estruturas mais robustas e com um maior foco nos grupos mais marginalizados, facilitando o acesso deles a mais serviços, apesar do canal ainda não focar em mudanças estruturais (BANKS, HULME E EDWARDS, 2014), até porque uma maior quantidade de recursos vindos de matrizes oficiais mostra-se mais burocráticas e menos inovadoras (SALAMON E ANHEIR,1993).

²⁷Para o autor, as ONGs só poderiam realizar três ações primordiais: apoiar o Estado, reforma-lo, mas nunca o ignorar.

²⁸ De acordo com Nunnenkamp e Öhler (2010), o processo de conseguir o recurso afeta mais a eficiência que uma grande quantidade de dinheiro transferida, já que os recursos são escassos, então eles não esperarão por mais para realizar uma mesma atividade que conseguiria com o valor recebido.

²⁹ Uma das hipóteses corroboradas desse trabalho é que indivíduos que possuem uma maior disposição a ter uma maior confiança no outro, tende a influenciar positivamente na doação de recursos, e na abertura para se preocupar com causas de caridade, que não são de primeira necessidade. Em outro sentido, essa análise é parecida com o conceito de Putnan (2005) de capital social, em que localidades mais consocioativistas tenderiam a um governo mais democrático. Nessa mesma linha, é plausível inferirmos que essas locais com essas características tenderiam a ter mais indicadores de intenção de doações.

³⁰ Segundo o relatório do IPEA (2011), o Brasil possui graus de concentração de recursos federais à Entidades Sem Fins Lucrativos variando entre 0,8 e 0,9.

As transferências de recursos trazem problemas estruturais que podem se mostrar graves, não somente para a continuidade, mas também para a sua real eficácia. Primeiramente, OSCs que dependem de doações a curto prazo realizam a performance de maneira menos gananciosa porque o incentivo para realizar uma ação local mais duradoura é menor (CARROL,1992).

Há também a perspectiva que a pressão por uma maior *accountability* para com os doadores do recurso façam com que o projeto não seja mais focado no consumidor final, mas sim no doador. Na questão da transparência, contudo, o Estado também sairia ganhado, já que o terceiro setor, principalmente quando recebe dinheiro público - é submetido a um controle de fiscalização dual –tanto Estatal quanto da sociedade-(BRESSER-PEREIRA, 1999), apesar de Pahin (2009) mostrar evidências que há casos que os parâmetros construídos no âmbito municipais não são compatíveis com a avaliação de resultados esperada, criando uma possível sub ou supervalorização do trabalho realizado.

Já pensando no ponto de vista da OSC que irá receber esse dinheiro, ela pode mudar a prioridade da sua agenda ou sua missão primária para o recebimento do recurso de maneira mais fácil (GIDEON, 1998; MOSLEY,2012). Esse recurso pode também ter fins políticos. Como as instituições atuam de maneira direta com a comunidade muitas vezes, as OSCs podem ter uma influência política no nível da implementação (MATEI, 2014).

Além disso, as organizações poderiam atuar como válvula de escape para que não haja reformas no Estado de grandes proporções, devido seu alto custo político. Para garantir a atuação de provisão de políticas mesmo nesse momento, a atuação das Organizações diminuiria essa necessidade. Como contrapartida, o Estado diminuiria sua cobrança para uma maior *accountability*, porém o seu potencial de promover uma maior democratização a um nível local se tornaria questionável (GIDEON, 1998).

Estudos preliminares³¹ também mostram que as transferências são partidárias: o município receberia o recurso não por transferência vinculada ao Prefeito, como a de corrente e capital, mas sim por transferência voluntária pela OSC. Esse mecanismo seria uma maneira punitiva que o Executivo federal utilizaria para aqueles que não fazem parte da sua base. O mesmo estudo mostra também que a transferência voluntária se assemelha às transferências constitucionais para as políticas públicas financiadas pelo governo federal: os maiores recursos

³¹ Esse estudo é parte de projetos dos pesquisadores Natália Bueno, George Avelino e Ciro Birderman, com dados de uma parceira da pesquisadora e Felix Lopez, de cunho particular.

iriam para aqueles municípios com menores níveis educacionais, com maior pobreza e com a menor renda (AVELINO, BIRDERMAN E BUENO, 2015; COSTA, 2016). Isso é contraditório se utilizarmos a concentração como uma variável importante, já que segundo os dados do Mapa da Organização da Sociedade Civil (MOSC) a maioria das OSCs está situada no Sudeste do país. (COSTA, 2016).

Como já foi explanado, as Organizações possuem legitimidade social e realizam políticas públicas em todo o mundo. Além de o Brasil não ser diferente, parte dos recursos federais são utilizados para manter os projetos dessas entidades para que elas consigam prover as políticas. A partir da teoria, espero que os recursos Organizações da Sociedade Civil no Brasil não tragam impactos positivos em saúde.

Meu argumento para essa hipótese se baseia na premissa de que os recursos que elas recebem estão presentes em um período de tempo que não possa trazer um impacto relevante, baseado no argumento de que as Organizações são entidades que estão somente atuando para que o Estado não precise realizar mudanças estruturais (CARROL, 1992), mantendo um *status quo* dos resultados (KORZENIEWICZ E SMITH, 2000), devido a um ceticismo do governo na atuação das OSCs (APPE E LAYTON, 2016). Tal modelo de atuação estatal não permitiria que houvesse uma evolução de fato nos resultados de saúde, já que o objetivo não é esse, mas sim dirimir o problema maior com esses investimentos.

Para verificar tal questão, na próxima seção eu vou explicar a metodologia de pesquisa para o estudo. Nele estarão todas as informações sobre os procedimentos realizados, os dados coletados e analisados e os mecanismos de transparência e replicabilidade. Por fim, as informações finais serão dadas no capítulo de resultados.

4 METODOLOGIA E DADOS

Essa seção tem como objetivo descrever os procedimentos estatísticos, de técnica e metodologia, de modo a garantir a replicabilidade e a transparência dos procedimentos do estudo proposto (KING, 1994; PARANHOS *et al*, 2013). Desse modo, ao fim da pesquisa, todos os bancos de dados e *scripts* utilizados nesse estudo estarão disponíveis no *Open Science Foundation*³² (OSF).

Os dados serão rodados nos sistemas estatísticos SPSS versão 22 e RStudio, versão 1.1.456. A pesquisa será realizada em 3 etapas. Primeiramente, serão realizadas estatísticas descritivas das Variáveis Dependentes e independentes. Dessa maneira, será possível verificar o comportamento dos dados frente os assuntos estudados. Segundo, a partir dessa separação será realizada uma comparação de médias dos recursos de transferências voluntárias calculadas pelo SIGABRASIL. Esses recursos foram deflacionados a partir do Índice de Preços do Consumidor (IPC), construído pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)³³. Os dados foram categorizados pela condição de ser um recurso transferido pelo município ou não. Logo depois, serão realizados vários modelos de regressões de mínimos quadrados ordinários para verificarmos o que qual a probabilidade de que haja –com uma certa quantidade de insumo- o desempenho esperado. As variáveis utilizadas estão descritas no quadro 3 abaixo.

Quadro 3 - Variáveis utilizadas no estudo

Tipo de variável	Nome da variável	Anos utilizados	Variável	Fonte
Dependente	Indicador de saúde	2009-2015	<i>Valores</i>	FIRJAN
Independente	Transferências Voluntárias para as OSCs (log) ³⁴	2009-2015	<i>LogDef</i>	Bueno(2018)
Controle	Número de OSCs SIGABRASIL	2009-2015	<i>Freq</i>	Elaboração própria a partir do SIGABRASIL
Controle	Número de OSCs Bueno (2018)	2009-2015	<i>n_osc</i>	Elaboração própria a partir de Bueno(2018)
Controle	PIB do município	2009-2015	<i>Pibcapita</i>	IBGE
Controle	Gini do município	2009-2015	<i>Gini_2010</i>	IBGE
Controle	Renda per capita	2000	<i>X2000_incomepercapita</i>	
Controle	Número de Médicos	2000	<i>X2000_doctor</i>	Bueno(2018)
Controle	Transferência para o município (prefeito)	2000	<i>X2000_govt_transfer</i>	Bueno(2018)
Controle	IDH educação	2000	<i>X2000_idh_education</i>	Bueno(2018)
Controle	IDH Longevidade	2000	<i>X2000_idh_longevity</i>	Bueno(2018)
Controle	Taxa de analfabetismo	2000	<i>X2000_illiterate</i>	Bueno(2018)

³² O Open Science Foundation é uma plataforma aberta que estimula a transparência e replicabilidade dos trabalhos acadêmicos. O link para a visualização dos bancos de dados está disponível neste link: <https://goo.gl/HK5pwJ>

³³ Para a realização desse procedimento, foi utilizado o pacote *delfateBR* para R. Segundo Meirelles (2018), o pacote deflaciona os valores imputados de maneira automatizada através dos indicadores mais brasileiros mais famosos, como o IPC. Dessa maneira, é possível reduzir as possíveis falhas mecânicas na análise.

³⁴ O logaritmo utilizado é o natural, sendo *e aproximadamente 2,71*

Fonte: produção do autor

No caso do estudo, a variável dependente é composta pelos indicadores de saúde, que estão descritos na seção abaixo. Para isso, serão usadas como base as variáveis do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal. Essa organização, que atua desde 2006 com a criação desse indicador, somente usa dados oficiais para a construção dessas informações e possui grande reconhecimento técnico e acadêmico. Em seu banco de dados, a instituição analisa como as cidades estão se desenvolvendo em três áreas-educação, emprego e renda e saúde-, porém somente será instrumentada a variável de interesse, a de saúde.

A variável independente é o uso dos recursos das Transferências Voluntárias. Nesse caso, os dados foram adquiridos a partir de duas fontes: primeiramente, uma das variáveis que será utilizada advém do trabalho de Bueno (2018), que usa os recursos das transferências voluntárias para organizações da Sociedade Civil, e utiliza dados tanto do SICONV, sistema de convênios do Governo Federal, quanto do SIGABRASIL, do Senado Federal.

Isso é justificável porque o sistema do Governo Federal somente possui informações de transferência voluntária destinada à sede da OSC. Tal fator afetaria enormemente as inferências causais, visto que os recursos não necessariamente são aplicados na sede³⁵. Esse é outro motivo para se escolher a área de saúde para a análise. Além de serem instituições que estão há mais tempo no mercado das Entidades sem Fins Lucrativos, sua aplicação tende a ser mais local, visto que as instituições são Hospitais/Santas Casa, onde o recurso não tem muito para ser transferido.³⁶

Contudo, a quantidade de casos e de recursos verificada no banco de dados se mostrou inferior ao do SigaBrasil no que trata do mesmo assunto. Com isso, para uma maior robustez dos resultados, optei por utilizar as duas no modelo, de modo verificar se as duas possuem uma mesma direção explicativa.

³⁵ Alguns exemplos ajudam a esclarecer o problema. No caso de aplicação de recursos, a Organização da Sociedade Civil *Voluntários do Sertão*, apesar de ter como objetivo ajudar municípios na referida área temática do seu nome, recebe recursos em Ribeirão Preto, onde não se tem informações de onde o dinheiro foi empregado através de dados oficiais. O dado só seria possível de ser angariado com o gestor do órgão responsável pela concessão do recurso. Outro exemplo é a OSC que mais recebe no país, a Missão Evangélica Caiuá. Seus são enviados para a sua sede, em Dourados- MS. Contudo, segundo o próprio *site* da instituição, e em que pode ser vista nos anexos do trabalho, sua atuação é bem mais ampliada em relação à sua localidade. Por isso, seria possível que os resultados das análises, utilizando essas informações da sede se mostrarem menos efetivas.

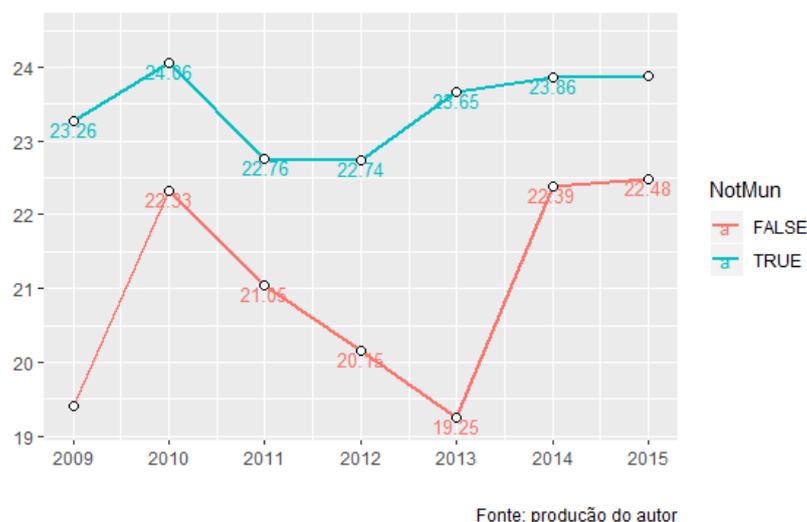
³⁶ Apesar desse pressuposto, existem exceções, principalmente quando o volume de recurso é alto. Novamente, as instituições que mais receberam recursos em saúde, o IMIP e a Missão Evangélica, partes ou a integralidade do recurso são declaradas para a sua utilização em âmbito nacional, não permitindo com que se consiga analisar.

O SigaBrasil é um sistema do Senado Federal que segundo o próprio *site*: “é um sistema de informações sobre orçamento público federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. ” (SIGABRASIL, 2019). Diferentemente do SICONV, essa instituição permite verificar para onde o recurso está sendo aplicado.

Ele pode ser classificado como uma transferência municipal, estadual, regional ou nacional. Contudo, os recursos que são transferidos com classificações que não as municipais são maiores que os que recebem com o título real, como pode ser visto no gráfico 4 abaixo, onde *FALSE* são as transferências para os municípios, e *TRUE* para as outras localidades.

É perceptível que os valores indicados para aqueles que não são somente para um município *a priori* são bem maiores que os que indicam as localidades diretamente. Os valores variaram dos R\$28 bilhões –em 2010- aos R\$ 7 bilhões em 2012³⁷ para aqueles que indicaram como *TRUE*, enquanto que os *FALSE* se mostraram entre R\$ 5,8 bilhões em 2015 e R\$229 milhões em 2013. Isso pode ser verificado pela queda abrupta na linha vermelha do gráfico 4 abaixo. Por fim, dos 10 maiores recursos, apenas os últimos dois são classificados como *FALSE* (R\$7,5 bilhões e R\$5,8 bilhões).

Gráfico 4 - Logaritmo da quantidade de recursos transferidos para localidade ditas municipais ou não municipais - SIGABRASIL.



³⁷ Na verdade, houve valores maiores, porém que não estão presentes na análise da dissertação. O ano de 2017 superou em 50% o maior valor *TRUE*, ou seja, sem ser indicado como transferência direta para o município, chegando a mais de R\$ 42 bilhões. Nesse mesmo ano, contudo, houve a menor transferência indicada como *FALSE* em todo o estudo, com apenas R\$218 milhões.

5 RESULTADOS

5.1 ÍNDICE DE QUALIDADE MUNICIPAL EM SAÚDE DO FIRJAN

O indicador de saúde do FIRJAN é famoso nos estudos na área das ciências sociais brasileiras, e faz parte do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, que tem como objetivo verificar avanços a cada ano nos municípios Brasileiros. No caso da saúde, ele é composto por quatro variáveis que são de extrema necessidade e obrigatórios na atenção básica em saúde e tem como objetivo reduzir dimensões de resultados em somente uma graduação. Segundo o próprio relatório (FIRJAN, 2018), o componente de saúde é composto por

- Proporção de atendimento adequado de pré-natal;
- Óbitos por causas mal definidas;
- Óbitos infantis por causas evitáveis;
- Internação sensível à atenção básica.

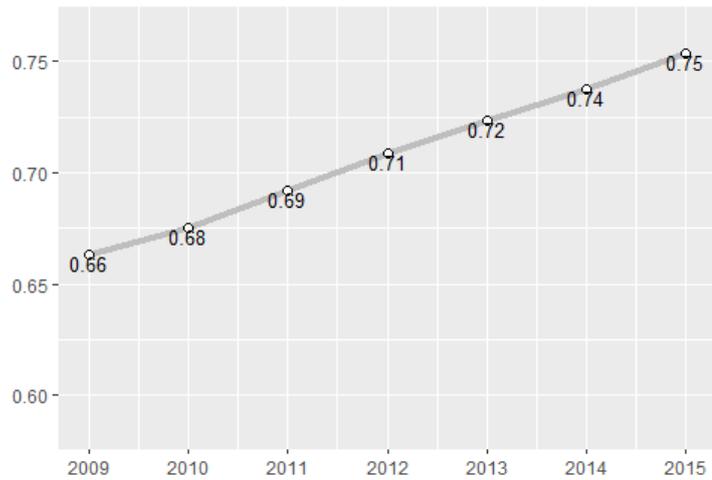
Segundo o relatório do Firjan (2018), os indicadores de desenvolvimento foram divididos em quatro intervalos. De 0 a 0,4, ele é baixo, seguido do regular (0,4 a 0,6), chegando ao moderado (0,6 e 0,8) e finalmente o alto (0,8 e 1,0). Na tabela 1, podemos ver que há municípios que conseguiram chegar a valores máximos, porém poucos deles possuíram valores máximos. Em sua maioria, são localidades na região Sul do país, como Linha Nova e Montauri, ambos do Rio Grande do Sul. Enquanto isso, somente um deles é membro do Nordeste, em Itaiçaba, no Ceará.

Tabela 1 - Indicadores de saúde segundo o FIRJAN

	N	Média	Desvio Padrão	Min	Pctl(25)	Pctl(75)	Max
Valores	66,772	0.7	0.2	0.03	0.6	0.8	1.0

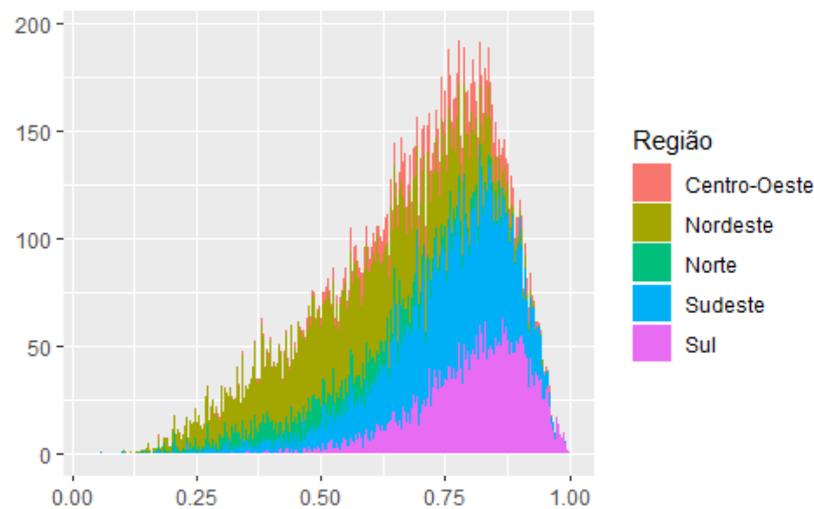
Fonte: produção do autor, com dados do FIRJAN

Como podemos ver no gráfico 5, os valores dos indicadores de saúde no país de maneira agregada permanecem de maneira moderada, porém com aumentos contínuos durante todo o período, chegando mais próximo de um indicador alto.

Gráfico 5 - Indicador de saúde nacional médio (2009-2015)

Fonte: produção do autor

No gráfico 6, por conseguinte, podemos confirmar a tendência regional para valores mais próximos do ideal. O que difere entre as regiões, contudo, é que os municípios localizados no Sul e Centro-Oeste não possuem casos que possam valores muito baixos em relação às outras regiões.

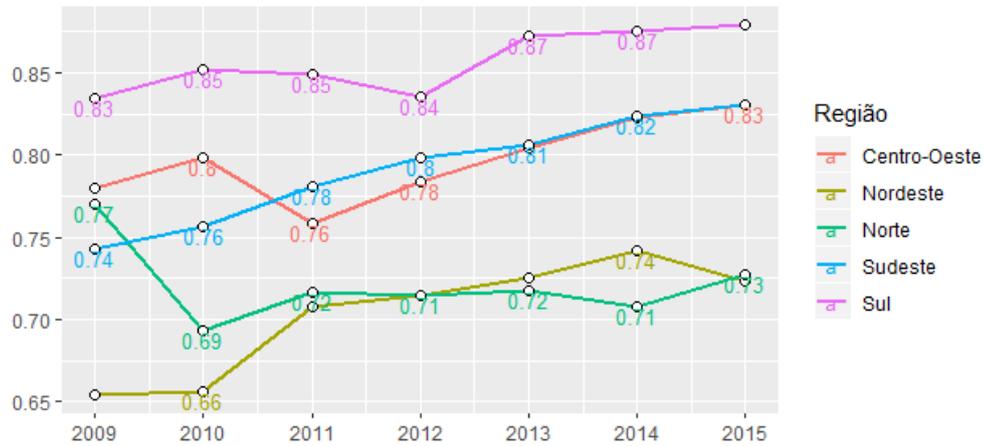
Gráfico 6 - Quantidade de municípios por valores, divididos em região administrativa (2009-2015)

Fonte: produção do autor

Essa evolução também se mostra quando comparamos as regiões administrativas. Contudo, os valores se distribuem de maneira diferente entre elas. Enquanto que a região Sul, Centro-Oeste e Sudeste possuem elevados e contínuos níveis de crescimento, as regiões Norte e Nordeste possuem uma busca redução e aumento, respectivamente, combinados com uma estabilização dos valores em aproximadamente 0,73 no último ano, em detrimento das outras

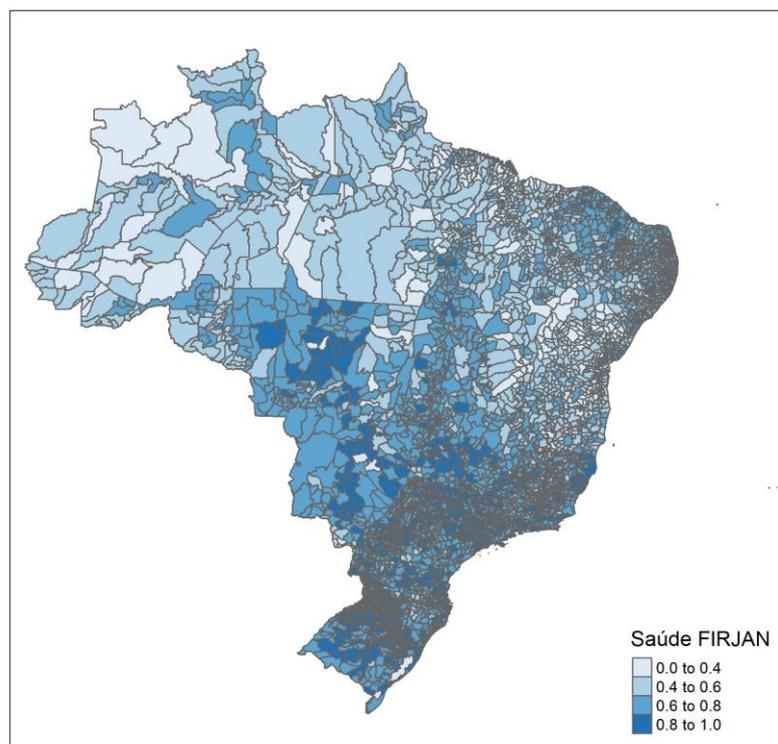
regiões, com uma mínima de 0,83. Outra maneira para se visualizar é a através da figura 1, que mostra a média dos indicadores por município, através da classificação do FIRJAN de qualidade. Nele podemos verificar que as localidades de coloração mais escuras, em sua maioria nas regiões Sul e Sudeste, são as que possuem os maiores indicadores médios ao longo dos anos.

Gráfico 7 - Média dos indicadores de saúde por região administrativa (2009-2015)



Fonte: produção do autor

Figura 1 - Mapa brasileiro com média de indicador de saúde Firjan (2009-2015)



Fonte: produção do autor

5.2 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS PARA OSCS– SIGABRASIL E BUENO (2018)

A primeira variável independente a ser utilizada é a quantidade de recursos transferidos pelas OSCs, mensurado pelas Transferências Voluntárias empenhadas do Governo para Organizações da Sociedade. Contudo, o recurso foi analisado através de dois bancos de dados: o primeiro, do SIGABRASIL, plataforma fomentada pelo Senado Federal. Nesse caso, as informações orçamentárias para as OSCs estão vinculadas aos recursos para Entidades sem Fins Lucrativos (modalidade 50). As informações foram deflacionadas. O segundo banco de dados foi construído por Bueno (2018), que utilizou em seus dados informações tanto do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal – SICONV quanto do SIGABRASIL.

Como podemos ver na tabela 2, os recursos podem se mostrar extremamente heterogêneos. Enquanto Recife em 2010 recebeu mais de 1,2 bilhões de reais, Castelo, do estado do Espírito Santo, na região Sudeste do país, recebeu pouco mais de 43 mil reais de recursos dessa natureza em 2015.³⁸

O desvio padrão também se mostra alto também, como se esperaria. Ele chega a ser de 11 milhões de maneira agregada nacional, já que a mediana chega a pouco mais de 290 mil reais. Isso pode ser reconfirmado com o gráfico 8, em que mostra a densidade de recursos. Com ele, podemos perceber que a maioria das transferências em seu total são dadas entre o pouco mais de 430 mil e 1,2 milhão em cada município durante o período estudado.

Tabela 2 - Média municipal de Transferências Voluntárias empenhadas para Organizações da Sociedade Civil (2009-2015) - SIGABRASIL³⁹

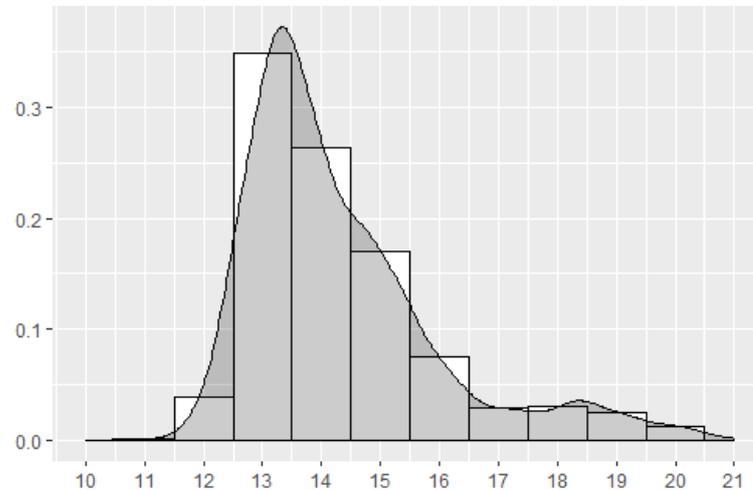
	N	Média	Desvio Padrão	Mín	Pctl(25)	Pctl(75)	Max
Transferências (log)	269	14.593	1.859	10.675	13.251	15.376	20.934
Transferências (mi)	23.844	0.297	11.816	0	0	0	1,235

Fonte: produção do autor

³⁸ É pertinente lembrar que esse valor é o mínimo que se pode se realizar uma celebração de contrato, e também que as informações usadas nesse caso são somente as que foram declaradas no SIGABRASIL como que estavam sendo transferidas para o município. Não foram considerados aqueles recursos que estavam sendo aplicados com destinação regional, estadual ou mesmo nacional. Outra questão é que os dados utilizados são de empenho

³⁹ A quantidade dos valores de transferência entre o logaritmo e o somente dividindo o recurso por milhão se dá porque a fórmula do logaritmo no programa retira diretamente os valores iguais a zero ou *missing*.

Gráfico 8 - Densidade das Transferências Voluntárias (*log*) para Organizações da Sociedade Civil (2009-2015) - SIGABRASIL



Fonte: produção do autor

Como podemos verificar no gráfico 9, os recursos em todas as regiões administrativas brasileiras possuem um comportamento similar. No final da primeira década para o início da outra vê-se um avanço vertiginoso de transferências. O Nordeste em 2010 chegou a receber quase R\$ 2 bilhões.

Contudo, depois desse pico, todas as organizações diminuíram seus recursos, porém com uma diferença de recaída. Sul, Nordeste e Sudeste foram regiões que tiveram quedas menos vertiginosas em relação a outras localidades como o Centro-Oeste e o Norte. Isso pode ser visto pela quantidade de vezes em que os recursos recebidos são maiores nessas regiões. Dos 10 maiores valores, com exceção do maior valor, o Sul e Sudeste se mantiveram na dianteira em 70%.

Logo após esse processo, há um equilíbrio de orçamentos: aquelas localidades que recebiam grande quantidade de recursos diminuíram com o passar do tempo, enquanto que aqueles que recebiam menos verificaram um aumento em seus recursos. Por fim, em 2015, a região Sul superou a Sudeste e chegou a ser a região que mais recebeu dinheiro via transferências voluntárias para as OSCs (R\$1,1 bilhão de reais).

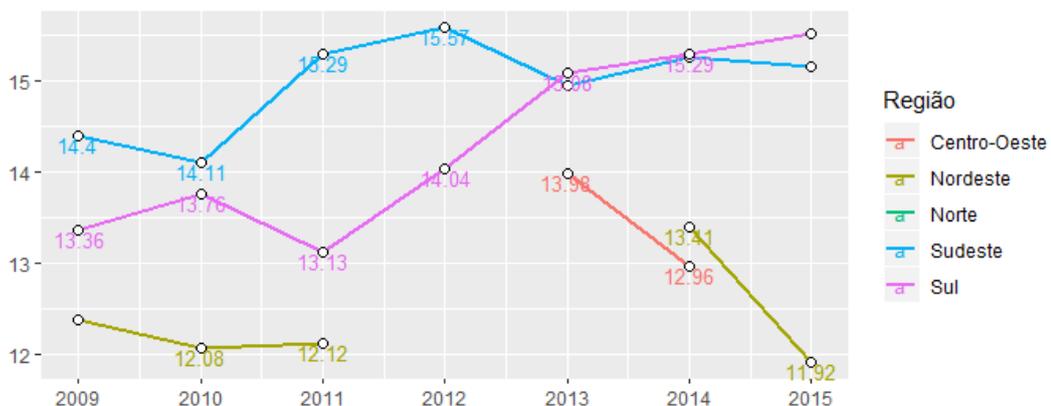
Gráfico 9 - Empenho de Transferências Voluntárias (log) para as OSCs de saúde por região administrativa- SIGABRASIL (2009-2015)



Fonte: produção do autor

A outra matriz do banco de dados sobre transferências mostra dados um pouco diferentes das informações do SigaBrasil, porém com as mesmas tendências de transferências: uma queda no ano de 2010, seguida por um avanço de transferências. O que é interessante nesse banco de dados é uma possível verificação de descontinuidade de transferências: enquanto que as regiões sudeste e sul apresentam valores completos de recursos, com quase total aumento ano a ano, apesar de logo depois haver uma estabilidade, as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte sofrem com problemas de transferências, não somente em quantidade, mas também em frequência do recurso. Além disso, a região Sul, nesse banco de dados, também se mostrou como a localidade que recebeu a maior parte dos recursos.

Gráfico 10 - Transferências Voluntárias para OSCs para a área de saúde – Bueno (2018)



Fonte: produção do autor

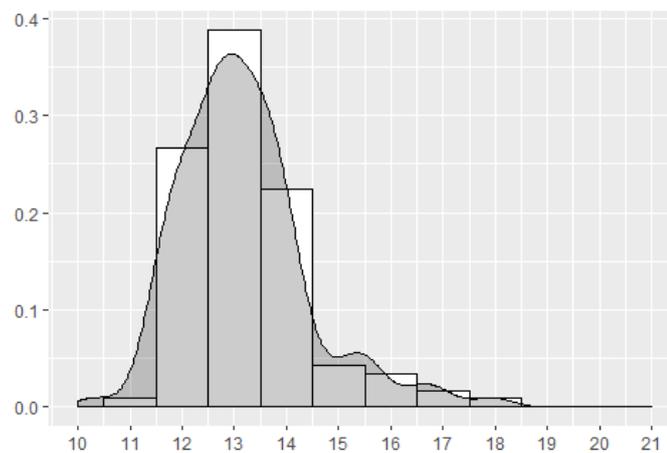
Diferentemente dos recursos encontrados no SIGABRASIL, os recursos possuem um desvio padrão bem menor (apenas 9.000 reais) se formos considerar somente os valores brutos medidos em milhão. Contudo, quando naturalizamos o recurso, seu desvio padrão tem uma subida significativa. Isso é provavelmente explicado pela diminuição de dados de valores nulos, visto que análises com esse cálculo não admitem um *output* de 0. Mais uma vez mostra-se a necessidade de usar as duas variáveis para análise. O gráfico 10 ilustra melhor esse processo de maior desigualdade de recursos através de uma análise de densidade.

Tabela 3 - Média municipal de Transferências Voluntárias para Organizações da Sociedade Civil (2009-2015) - Bueno (2018)

	N	Média	Desvio Padrão	Min	Pctl(25)	Pctl(75)	Max
Transferência (log)	116	13.169	1.236	10.318	12.368	13.813	17.953
Transferência(mi)	23,844	0.009	0.466	0	0	0	63

Fonte: produção do autor

Gráfico 11 - Densidade das Transferências Voluntárias para Organizações da Sociedade Civil (2009-2015) – Bueno (2018)



Fonte: produção do autor

5.3 REGRESSÃO DE MÍNIMOS QUADRADOS ORDINÁRIOS (MQO)

A análise de regressão de mínimos quadrados ordinários (OLS) foi dividida em duas partes. Elas foram separadas pela variável independente. A primeira tabela foca nas transferências utilizando os dados de empenho de Bueno (2018) (*empOSC*), enquanto que a segunda foca nos dados do SIGABRASIL (*logDef*). As variáveis de controle foram colocadas logo a seguir. É importante notar que a única variável que está presente em somente um dos modelos é a quantidade de OSCs mensuradas por cada banco. No primeiro caso, a variável de quantidade chama-se *Freq*, presente na tabela 4, enquanto que na tabela 5 a variável é *n_osc*.

Na tabela 4, podemos perceber que nos modelos 1 a 6, 8 e 10 a 12 possuem resultados estatisticamente positivos, e todos eles com direção positiva para o impacto de transferências voluntárias em saúde em seus indicadores. O modelo 1 primeiramente, utiliza na análise somente o uso do recurso, e vê-se que ele possui R^2 pequeno (0.039), diferentemente dos outros modelos, que chegam a ter um poder explicativo de 0.55, como é o caso do modelo 14, em que se utiliza de todas as variáveis. Na estatística F, contudo, todos os modelos se mostraram estatisticamente significativos.

Quanto as variáveis de controle, essas obtiveram diversificados comportamentos. O Gini, primeiramente se mostrou estatisticamente significativo, com impacto negativo, e com poder explicativo, junto à variável dependente (VD) de 0,14. Assim como esse, alguns indicadores que compõem o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) –renda e longevidade– se mostraram significativos e trazendo impactos positivos. O interessante foi visto no modelo 11, que utiliza como controle as transferências entregues ao prefeito de fato. Nesse caso, o impacto foi além de significativo, negativo e com razoável poder explicativo (0.145). Contudo, na análise com todas as variáveis, não pode verificar o mesmo comportamento.

Na tabela seguinte, como já foi explicado, os dados estarão mais focados nos recursos das análises de transferências voluntárias dos recursos do estudo baseado no banco de dados de transferências do SIGABRASIL, demonstrados pela sigla *logDef*. Como podemos perceber, novamente os recursos que são transferidos para as OSCs se mostram impactando positivamente e de maneira estatisticamente significativa.

Os modelos que não se mostram dessa maneira são os 6,7 e 12 a 14. Diferentemente da análise anterior, os modelos explicativos se mostram com R^2 extremamente variáveis. Enquanto que os primeiros chegam a no máximo a 0.25, como é o caso do modelo 6, que utiliza como

variável de controle a renda *per capita*, o modelo 12, que não se mostra com a variável independente significativa, possui um poder explicativo de 0.85.

As variáveis de controle do caso –PIB *per capita* e população-, contudo, conseguiram se mostrar significantes, porém com direções inversas. Enquanto que o primeiro se mostrou trazendo impactos positivos, a segunda mostrou que o impacto é negativo. Logo, populações maiores trariam diminuição nos indicadores de saúde.

Ainda no assunto sobre as variáveis de controle, os modelos 2 a 11, responsáveis por análises somente com um dos dados da análise além da variável independente, praticamente todos se mostraram tendo impacto positivo, com exceção da variável de Gini, como esperado, e os dados de número de analfabetos, mortes infantis e quantidade de recursos levada pelo prefeito via transferência voluntária, como também ocorreu na primeira tabela. No caso desta tabela com as informações utilizadas nas análises, apenas três variáveis sozinhas não se mostraram com impactos significantes: os modelos 5 a 7. Nesses, o poder explicativo também é baixo, variando entre 0.04 e 0.05.

Já em relação à estatística F, praticamente todos os modelos se mostraram significantes para o teste, com exceção do modelo 8, que utilizou como variável controle a quantidade de pessoas iletradas. Apesar disso, essa variável se mostrou significativa e com impacto negativo para resultados do FIRJAN.

Resumindo, como pode se ver na análise, minha hipótese foi refutada. Na verdade, a transferência de recursos traz, segundo as regressões lineares, impactos positivos em indicadores de saúde. Isso pode ser visto nos dois modelos, justamente aumentando a robustez dessa análise.

Outro ponto importante é que os recursos transferidos do governo federal para os municípios via prefeitura, além de terem impactos negativos na saúde, mostra-se significativos nas duas análises e com valores próximos (- 0.008 e - 0.01), mostrando que na verdade o que ocorre é o contrário. OSCs, apesar de todos os seus problemas não somente orçamentários, mas estruturais e de processo de *accountability*, possam contribuir de maneira a trazer melhores resultados nos indicadores que a própria gestão municipal.

Tabela 4 - Regressão de Mínimos Quadrados Ordinários (*EmpOsc*)

	Dependent variable:													
	Valores													
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
<i>EmpOsc</i>	0.0000** (0.00000)	0.0000*** (0.00000)	0.0000* (0.00000)	0.0000** (0.00000)	0.0000*** (0.00000)	0.0000* (0.00000)	0.000 (0.00000)	0.00000** (0.00000)	0.00000 (0.00000)	0.00000** (0.00000)	0.00000** (0.00000)	0.00000** (0.00000)	0.00000 (0.00000)	0.00000* (0.00000)
<i>gini_2010</i>		-0.719*** (0.176)										-1.006*** (0.166)		-0.682*** (0.178)
<i>Pibcapita</i>			0.0000*** (0.00000)									0.00000*** (0.00000)		0.00000*** (0.00000)
<i>Pop</i>				-0.00000 (0.00000)								0.00000** (0.00000)		-0.00000 (0.00000)
<i>Freq</i>					-0.003 (0.002)							-0.002 (0.001)	-0.002 (0.002)	-0.002 (0.001)
<i>X2000_doctor</i>						0.011 (0.011)								0.008 (0.010)
<i>X2000_idh_income</i>							0.800*** (0.127)						0.055 (0.272)	0.231 (0.242)
<i>X2000_idh_longevity</i>								1.010*** (0.148)					0.901*** (0.288)	0.680** (0.300)
<i>X2000_illiterate</i>									-0.007*** (0.001)				-0.006*** (0.002)	-0.006*** (0.002)
<i>X2000_infant</i>										-0.004*** (0.001)			0.004** (0.002)	0.005*** (0.002)
<i>X2000_govt_transfer</i>											-0.008*** (0.002)			-0.0003 (0.002)
<i>X2000_poverty</i>													-0.0004 (0.001)	
<i>Constant</i>	0.811***	1.152***	0.731***	0.812***	0.816***	0.803***	0.258***	0.025	0.903***	0.896***	0.930***	1.202***	0.098	0.370

	(0.010)	(0.084)	(0.015)	(0.011)	(0.011)	(0.012)	(0.088)	(0.116)	(0.014)	(0.016)	(0.031)	(0.078)	(0.332)	(0.270)
Observações	135	135	135	135	135	135	135	135	135	135	135	135	135	135
R ²	0.039	0.146	0.266	0.040	0.054	0.047	0.260	0.289	0.361	0.263	0.145	0.436	0.423	0.553
R ² Ajustado	0.031	0.133	0.255	0.025	0.040	0.033	0.249	0.278	0.351	0.252	0.132	0.415	0.392	0.513
Desvio Padrão Residual	0.095 (df = 133)	0.090 (df = 132)	0.083 (df = 132)	0.095 (df = 132)	0.095 (df = 132)	0.095 (df = 132)	0.084 (df = 132)	0.082 (df = 132)	0.078 (df = 132)	0.083 (df = 132)	0.090 (df = 132)	0.074 (df = 129)	0.075 (df = 127)	0.067 (df = 123)
Estatística F	5.346** (df = 1; 133)	11.301*** (df = 2; 132)	23.891*** (df = 2; 132)	2.715* (df = 2; 132)	3.769** (df = 2; 132)	3.251** (df = 2; 132)	23.204*** (df = 2; 132)	26.839*** (df = 2; 132)	37.252*** (df = 2; 132)	23.563*** (df = 2; 132)	11.177*** (df = 2; 132)	19.974*** (df = 5; 129)	13.319*** (df = 7; 127)	13.813*** (df = 11; 123)

Fonte: do autor

* ** p*** p<0.01

Tabela 5 - Regressão de Mínimos Quadrados Ordinários (*LogDef*)

	<i>Dependent variable:</i>													
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
<i>LogDef</i>	0.01*** (0.003)	0.01*** (0.003)	0.01** (0.002)	0.01*** (0.003)	0.01** (0.003)	0.002 (0.003)	0.005 (0.003)	0.01*** (0.003)	0.005* (0.003)	0.01*** (0.003)	0.01*** (0.003)	0.01 (0.01)	0.004 (0.003)	0.004 (0.003)
<i>gini_2010</i>		-0.30*** (0.07)										-0.52 (0.31)		-0.36*** (0.12)
<i>Pibcapita</i>			0.0000*** (0.0000)									0.0000*** (0.0000)		0.0000*** (0.0000)
<i>Pop</i>				0.00 (0.00)								-0.0000** (0.0000)		-0.00 (0.00)
<i>n_osc</i>					0.001** (0.0003)								0.0005 (0.0003)	0.001** (0.0003)
<i>X2000_incomepercapita</i>						0.0003*** (0.0000)								0.0001 (0.0002)
<i>X2000_doctor</i>							0.02*** (0.005)							
<i>X2000_idh_income</i>													0.31* (0.17)	0.12 (0.36)
<i>X2000_idh_longevity</i>								0.73*** (0.10)					-0.23 (0.22)	0.02 (0.24)
<i>X2000_illiterate</i>									-0.01*** (0.001)				0.002 (0.001)	-0.001 (0.002)
<i>X2000_infant</i>										-0.003*** (0.0004)			-0.003** (0.001)	-0.0001 (0.001)
<i>X2000_govt_transfer</i>											-0.01***			-0.001

											(0.001)			(0.002)
<i>Freq</i>												0.003 (0.004)		
<i>X2000_poverty</i>														-0.002* (0.001)
<i>Constante</i>	0.67*** (0.04)	0.78*** (0.05)	0.63*** (0.03)	0.69*** (0.04)	0.71*** (0.04)	0.68*** (0.04)	0.73*** (0.04)	0.12 (0.09)	0.82*** (0.04)	0.76*** (0.04)	0.79*** (0.05)	0.79*** (0.20)	0.79*** (0.23)	0.77*** (0.27)
<i>Observações</i>	472	472	472	472	472	273	273	273	273	273	273	21	273	273
<i>R²</i>	0.02	0.06	0.22	0.03	0.04	0.25	0.08	0.18	0.25	0.24	0.10	0.84	0.34	0.39
<i>R²Ajustado</i>	0.02	0.05	0.22	0.03	0.03	0.25	0.07	0.18	0.25	0.23	0.10	0.78	0.32	0.37
<i>Desvio Padrão Residual</i>	0.10 (df = 470)	0.10 (df = 469)	0.09 (df = 469)	0.10 (df = 469)	0.10 (df = 469)	0.08 (df = 270)	0.09 (df = 270)	0.08 (df = 270)	0.08 (df = 270)	0.08 (df = 270)	0.09 (df = 270)	0.04 (df = 15)	0.08 (df = 265)	0.07 (df = 261)
<i>Estatística F</i>	11.65*** (df = 1; 470)	14.67*** (df = 2; 469)	66.45*** (df = 2; 469)	7.17*** (df = 2; 469)	8.88*** (df = 2; 469)	45.62*** (df = 2; 270)	12.00*** (df = 2; 270)	30.03*** (df = 2; 270)	45.16*** (df = 2; 270)	42.29*** (df = 2; 270)	15.67*** (df = 2; 270)	15.59*** (df = 5; 15)	19.26*** (df = 7; 265)	15.38*** (df = 11; 261)

Fonte: do autor

* ** *** p<0.01

6 CONCLUSÃO

As Organizações da Sociedade Civil são entes que podem realizar políticas de quase Estado de modo a trazer melhores resultados em indicadores sociais. Na literatura, as Organizações são tratadas de três maneiras: a primeira, que considera que as Organizações trazem vantagens para o processo democrático e para provisão de políticas públicas; o segundo, que trata as organizações de maneira neutra e pouco funcional, sendo ela somente um ator que traria benefícios de presença e percepção de melhorias democracias; e a terceira, na qual focaram as minhas hipóteses, em que as OSCs não são tão técnicas ou com qualidades justificáveis para receber recursos do Estado como acontece no Brasil. Suas atuações podem até ser piores que o próprio município, principalmente com a falta de *expertise* e tempo de formação, que não permitiriam avanços. Também há o problema da dependência de transferências de recursos, levando a uma baixa possibilidade de trazer resultados a longo prazo.

Minha hipótese era que a quantidade de recursos que as OSCs não impactariam a qualidade de saúde municipal em que elas atuam. Para fazer isso, construí meu banco de dados através de variáveis do SICONV, SIGABRASIL, Bueno (2018) e STN para analisar o uso de transferências voluntárias. Para analisar os indicadores de saúde, utilizei o índice FIRJAN municipal da área. É um instrumento famoso e muito utilizado em análises das ciências sociais. Instrumentalmente, realizei modelos de mínimos quadrados ordinários para verificar o efeito das dos recursos e da quantidade de OSCs nos indicadores de saúde. Como controle, utilizei os dados de Bueno (2018).

Os modelos da minha análise trouxeram análises interessantes: Na maioria dos modelos utilizando os recursos de empenho de OSCs calculado a partir dos dados de Bueno (2018), mostrou que há sim um impacto positivo e estatisticamente significativo do recurso transferido via Transferência Voluntária do Governo Federal para as OSCs nos indicadores de saúde. Os modelos em sua maioria se mostraram estatisticamente significativos.

Teoricamente, esses resultados podem levar a duas interpretações: a primeira é corroborar com os clássicos teóricos das Organizações Não Governamentais ou outro ente que agem no Estado (FRANTZ, 1987; BEBBINGTON, 1993; SALAMON, 1997; GRAHAM, 1995; BEBBINGTON ET AL, 2008; VELTMEYER, 2008) para atuar em um campo que ele como entidade provedoras de ações estatais não alcança de maneira positiva, ou auxilia o governo com suas políticas, com o curso de ser financiado por ele, de modo a trazer benefícios populacionais. Nos modelos que não houve significância, a teoria poderia ser dada através de

Thomas (2008), que explicaria esse fato de os dados não estarem sendo mostrados da maneira desejada porque a ação das OSCs perpassaria os indicadores de saúde físicos. Contudo, é necessário ser cético nesse ponto, visto que saúde é uma das áreas em que resultados concretos são mais fáceis de visualizar. Número de exames, mortalidade, quantidade de macas também mensurariam qualidade do serviço público municipal.

Outra conclusão retirada da análise de MQO foi que os recursos transferidos para os municípios para o prefeito tiveram um impacto negativo. Isso é contra a minha hipótese que a gestão municipal obteria melhores resultados através desse recurso. Isso provavelmente deve ser causado por uma baixa qualidade da burocracia local, mas que precisa ser melhor analisada antes de ser retirada qualquer conclusão teórica ou empírica.

Meu trabalho possui inúmeras limitações. A maior problema deles foi encontrado nos dados. O primeiro deles, e esse ponto é questionável, é a multiplicidade de locais com dados disponíveis. Muitos deles são dados oficiais, mas apresentam informações divergentes, devido a flexibilidade dos procedimentos orçamentários, como empenho, pagamento e restos a pagar.

Durante a pesquisa conclui um ponto que é fato nos dados: há a transparência dos recursos dos recursos, mas não das localidades. A responsabilidade do gestor fiscalizar o recurso traz boas vantagens pela proximidade para a avaliação, mas não há qualquer sistema que agregue as análises de auditoria de maneira sistemática que possa trazer maiores informações para outras áreas. Isso seria importante para que OSCs não consigam angariar recursos mesmo não sendo comprovadamente eficazes. Contudo e por fim, o que afetou mais o trabalho: a não certeza de que os recursos realocados estão sendo realmente aplicados.

A possibilidade de um proponente colocar em seu pedido do projeto recursos para aplicação regional, estadual e também nacional complicam as inferências, porque muitos recursos foram aplicados nessa área. Todos esses dados não foram utilizados, retirando uma grande inferência sobre o assunto. Isso porque as grandes OSCs, que recebem uma grande quantidade de recursos aplicam para projetos com recursos nacionais. Logo, as inferências ficam subestimadas ou até desconfiadas. Excluir essas informações do trabalho mostra o quanto de trabalho precisa ser feito para que possamos tirar conclusões mais concretas sobre o assunto.

Contudo, essa informação adicional de diferentes possibilidades de classificação pode se mostrar interessantes, principalmente pelos incentivos pelos quais as OSCs definem qual nomenclatura de transferência ela irá colocar. Pelo que foi visto no gráfico de transferências

com as duas classificações, e caso haja algum incentivo, ele parece tender a classificações mais amplas, já que esses recursos aumentam enquanto que os outros tendem a reduzir cada vez mais.

Como agenda de pesquisa, seria interessante que novos estudiosos se debruçassem com maior afinco e robustez nesses órgãos que recebem tanto dinheiro público, e que muitas vezes não são fiscalizadas, ou até premiadas por sua atuação. Primeiramente, deveria ser feita uma melhor classificação de transferência para a localidade do recurso. Os relatórios do TCU mostram que o Governo Federal realiza uma análise priorizando localidades que mais precisam de recursos. Contudo, essa agenda e o método para essa aplicação de prioridades não é mostrada de maneira clara.

Segundo, os órgãos do governo federal, estadual e municipal, juntamente com o Siafi e o órgãos de interesse deveriam de fato propor um banco de dados único para análise. Isso facilitaria não somente a pesquisa, mas também a decisão do gestor público na alocação do recurso de maneira mais rápida e eficiente. Por fim, espero que esse trabalho seja um arauto para as pesquisas na área de Ciência Política. Outros atores podem ser agregados ao estudo, permitindo uma maior amplitude de conhecimento sobre essa área vasta que são as Organizações da Sociedade Civil.

REFERÊNCIAS

- ABOUASSI, Khaldoun. Hands in the Pockets of Mercurial Donors: NGO Response to Shifting Funding Priorities. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 42, n. 3, p. 584–602, 2013.
- ABOUASSI, Khaldoun. Testing Resource Dependency as a Motivator for NGO Self-Regulation: Suggestive Evidence from the Global South. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 44, n. 6, p. 1255–1273, 2015.
- ALDASHEV, Gani; VERDIER, Thierry. Goodwill bazaar: NGO competition and giving to development. **Journal of Development Economics**, v. 91, n. 1, p. 48–63, 2010.
- ALHIDARI, Ibrahim S.; VELUDO-DE-OLIVEIRA, Tania M.; YOUSAFZAI, Shumaila Y.; *et al.* Modeling the Effect of Multidimensional Trust on Individual Monetary Donations to Charitable Organizations. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 47, n. 3, p. 623–644, 2018.
- ALLARD, Scott W. **Out of reach: Place, poverty, and the new American welfare state**. [s.l.]: Yale University Press, 2008.
- AMORIM NETO, Octavio; SIMONASSI, Andrei Gomes. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4, p. 704–725, 2013.
- ANHEIER, Helmut K. Dimensions of the Nonprofit Sector. *In*: ANHEIER, Helmut K.; BENER, Avner (Orgs.). **The Study of the Nonprofit Enterprise**. Boston, MA: Springer US, 2003, p. 247–276. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/978-1-4615-0131-2_15>. Acesso em: 19 jul. 2018.
- APPE, Susan; COSTA, Marcelo Marchesini Da; FREMONT-SMITH, Marion. Waves of Nonprofit Regulation and Self-Regulation in Latin America: Evidence and Trends from Brazil and Ecuador. *In*: BREEN, Oonagh B.; DUNN, Alison; SIDEL, Mark (Orgs.). **Regulatory Waves**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 154–175. Disponível em: <<http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9781316711446A018>>. Acesso em: 8 dez. 2017.
- APPE, Susan M.; LAYTON, Michael Dennis. Government and the Nonprofit Sector in Latin America. **Nonprofit Policy Forum**, v. 7, n. 2, 2016. Disponível em: <<https://www.degruyter.com/view/j/npf.2016.7.issue-2/npf-2014-0028/npf-2014-0028.xml>>. Acesso em: 26 jan. 2019.
- ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 69–85, 2005.
- ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados**, v. 47, n. 3, p. 549–576, 2004.
- ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111–141, 1999.

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; BUENO, Natália Salgado. Além da ponta do iceberg: transferências voluntárias e a política de distribuição de recursos. **RP/CEPESP Paper-FGV** 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/17857>>. Acesso em 5 de dezembro de 2018.

BAIOCCHI, Gianpaolo; HELLER, Patrick; SILVA, Marcelo Kunrath; *et al.* **Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil**. [s.l.]: Stanford University Press, 2011.

BANKS, Nicola; HULME, David; EDWARDS, Michael. NGOs, states, and donors revisited: Still too close for comfort? **World Development**, v. 66, p. 707–718, 2015.

BEBBINGTON, Jan; GRAY, Rob. Corporate *accountability* and the physical environment: Social responsibility and accounting beyond profit. **Business Strategy and the Environment**, v. 2, n. 2, p. 1–11, 1993.

BEBBINGTON, Jan; HICKEY, Samuel, MITLIN, Diana. Can NGO make a difference? The challenges of development alternatives. **Zed Books**. New York, 2008

BERRY, Christopher R.; BURDEN, Barry C.; HOWELL, William G. The President and the Distribution of Federal Spending. **American Political Science Review**, v. 104, n. 04, p. 783–799, 2010.

BIELEFELD, Wolfgang; MURDOCH, James C. The Locations of Nonprofit Organizations and Their For-Profit Counterparts: An Exploratory Analysis. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 33, n. 2, p. 221–246, 2004.

BIELEFELD, Wolfgang; MURDOCH, James C.; WADDELL, Paul. The Influence of Demographics and Distance on Nonprofit Location. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 26, n. 2, p. 207–225, 1997.

BLOODGOOD, Elizabeth A.; TREMBLAY-BOIRE, Joannie; PRAKASH, Aseem. National Styles of NGO Regulation. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 43, n. 4, p. 716–736, 2014.

BOAS, Taylor C.; HIDALGO, F. Daniel; RICHARDSON, Neal P. The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 76, n. 2, p. 415–429, 2014.

BRACCO, Emanuele; LOCKWOOD, Ben; PORCELLI, Francesco; *et al.* Intergovernmental grants as signals and the alignment effect: Theory and evidence. **Journal of Public Economics**, v. 123, p. 78–91, 2015.

BRASS, Jennifer N. Why Do NGOs Go Where They Go? Evidence from Kenya. **World Development**, v. 40, n. 2, p. 387–401, 2012.

BRATTON, Michael. Non-governmental Organizations in Africa: Can They Influence Public Policy? **Development and Change**, v. 21, n. 1, p. 87–118, 1990.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado (Coletânea)**. Bresser-Pereira. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=281>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

BRINKERHOFF, Derick W. Exploring State–Civil Society Collaboration: Policy Partnerships in Developing Countries. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 28, p. 59–86, 1999.

BROLLO, Fernanda; NANNICINI, Tommaso. Tying Your Enemy’s Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil. **American Political Science Review**, v. 106, n. 04, p. 742–761, 2012.

BRYCE, Herrington J. **Players in the public policy process: nonprofits as social capital and agents**. 1st ed. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

BUENO, NATALIA (YALE UNIVERSITY). 1.bypassing_analysis_final.R. Disponível em: <<https://dataverse.harvard.edu/file.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/XAUYEM/U15GO>>. Acesso em: 22 out. 2018.

BUENO, Natália S. Bypassing the Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Nonstate Organizations in Brazil. **Comparative Political Studies**, v. 51, n. 3, p. 304–340, 2018.

BUENO, Natalia. Replication Data for Bypassing the Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Nonstate Organizations in Brazil,. **Harvard Dataverse**, V2, UNF:6:QPibVyObA5mowc8qsv4nfg== [fileUNF]. Disponível em <https://doi.org/10.7910/DVN/XAUYEM2017>

CAIXETA, Isamara Barbosa. Federal Funding of Non-Governmental Organizations. **The George Washington University- Minerva Program**. Washington. 2010. Disponível em: <https://www2.gwu.edu/~ibi/minerva/Fall2010/Isamara.pdf>. Acesso em: 6. Dez. 2017.

CAMMETT, Melani; ŞAŞMAZ, Aytuğ. Political Context, Organizational Mission, and the Quality of Social Services: Insights from the Health Sector in Lebanon. **World Development**, v. 98, p. 120–132, 2017.

CARROLL, Thomas. Intermediary NGOs. The Supporting Link in Grassroots Development. West Hartford (CT): **Kumarian Press**, 1992.

COELHO, Vera S.; GREVE, Jane; DIAS, M.; *et al.* Tackling Inequity in Health Provision: An assessment of the impact of contracting non-governmental organizations. **IPSA Conference Library**, n. 230, p. 20–24, 2014.

CORNFORTH, Chris; HAYES, John Paul; VANGEN, Siv. Nonprofit–Public Collaborations: Understanding Governance Dynamics. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 44, n. 4, p. 775–795, 2015.

COSTA, Marcelo Marchesini da. Spatial Analysis of Nonprofits in Brazil: Following Needs, Money, or the Crowd? **The Center of Social Impact Strategy**. 2015. Disponível em: <https://socialimpactstrategy.org/wp-content/uploads/2016/04/Marchesini.pdf>. Acesso em: 8. Dez. 2017

COSTA, Marcelo Marchesini da. What Influences the Location of Nonprofit Organizations? A Spatial Analysis in Brazil. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 27, n. 3, p. 1064–1090, 2016.

DA UNIÃO, Brasil Controladoria Geral. Transferências de Recursos da União-perguntas e respostas. 2013.

DE HOOP, Thomas; VAN KEMPEN, Luuk; FORT, Ricardo. Do Cash Transfers Crowd Out Community Investment in Public Goods? Lessons from a Field Experiment on Health Education. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 41, n. 2, p. 232–256, 2012.

DIVISION, United Nations Statistical. **Handbook on Non-profit institutions in the system of National Accounts**. [s.l.]: United Nations Publications, 2003.

DOMBERGER, D, JENSEN, P. Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects, **Oxford Review of Economic Policy**. Volume 13, Issue 4, December 1997, p. 67–78. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxrep/13.4.67>

EBRAHIM, Alnoor. *Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs*. **World Development**, v. 31, n. 5, p. 813–829, 2003.

ECER, Sencer; MAGRO, Mark; SARPÇA, Sinan. The Relationship Between Nonprofits' Revenue Composition and Their Economic-Financial Efficiency. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 46, n. 1, p. 141–155, 2017.

EDWARDS, Michael; HULME, David. Scaling up NGO impact on development: learning from experience. **Development in Practice**, v. 2, n. 2, p. 77–91, 1992.

EDWARDS, Michael; HULME, David. NGO performance and accountability in the post-cold war world. **Journal of International Development** .Vol.7, issue 6.1995 Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/jid.3380070604>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

EDWARDS, Michael; HULME, David. Too close for comfort? the impact of official aid on nongovernmental organizations. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 961–973, 1996.

EVANS, Peter; HUBER, Evelyne; STEPHENS, John D.; *et al.* The Political Foundations of State Effectiveness. *In*: CENTENO, Miguel A.; KOHLI, Atul; YASHAR, Deborah J. (Orgs.). **States in the Developing World**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 380–408. Disponível em: <<http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9781316665657A028>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

FERREIRA, Ivan F. S.; BUGARIN, Mauricio S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 61, n. 3, p. 271–300, 2007.

FOWLER, Alan. Demonstrating NGO Performance: Problems and Possibilities. **Development in Practice**, v. 6, n. 1, p. 58–65, 1996.

FOX, Jonathan A. Democratic Rural Development: Leadership *Accountability* in Regional Peasant Organizations. **Development and Change**. p. 21, 1992.

FRANTZ, Telmo Rudi. The role of NGOs in the strengthening of civil society. **World Development**, v. 15, p. 121–127, 1987.

FRUTTERO, Anna; GAURI, Varun. The strategic choices of NGOs: Location decisions in rural Bangladesh. **Journal of Development Studies**, v. 41, n. 5, p. 759–787, 2005.

GÁLVEZ RODRÍGUEZ, María Del Mar; CABA PÉREZ, Carmen; LÓPEZ GODOY, Manuel. NGO's Efficiency and Transparency Policy: The Colombian Case. **Revista Innovar Journal Revista de Ciencias Administrativas y Sociales**, v. 26, n. 60, p. 67–82, 2016.

GERIGK, Willson; CLEMENTE, Ademir. Influência da LRF sobre a gestão financeira: espaço de manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 3, p. 513–537, 2011.

GIDEON, Jasmine. The politics of social service provision through NGOs: A study of Latin America. **Bulletin of Latin American Research**, v. 17, n. 3, p. 303–321, 1998.

GRAEF, Aldino; SALGADO, Valéria. Relações de parceria entre o Poder Público e entes de cooperação e colaboração no Brasil. **Brasília: Editora IABS**, 2012.

GREER, Scott L.; WISMAR, Matthias; PASTORINO, Gabriele; *et al* (Orgs.). Civil society and health: contributions and potential. Copenhagen, Denmark: **WHO Regional Office for Europe**, 2017. (Health policy series, 48).

GRØNBJERG, Kirsten A.; PAARLBERG, Laurie. Community Variations in the Size and Scope of the Nonprofit Sector: Theory and Preliminary Findings. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 30, n. 4, p. 684–706, 2001.

IBGE. As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil – Fasfil 2010. Rio de Janeiro: **IBGE**; Ipea, 2012. (Estudos e Pesquisas, n. 20). Disponível em: <<https://goo.gl/tvZbpg>>.

IPEA, LOPEZ, Felix (org.). Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil. **IPEA**. Brasília, 2018.

KARRIEM, Abdulrazak; BENJAMIN, Lehn M. How Civil Society Organizations Foster Insurgent Citizenship: Lessons from the Brazilian Landless Movement. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 27, n. 1, p. 19–36, 2016.

KING, Gary. Replication, replication. **PS: Political Science & Politics**, v. 28, n. 3, p. 444–452, 1995.

KNACK, S. Donor Fragmentation and Aid Effectiveness. **World Bank Development Research Group Brief. Econ.** 2008.

KNACK, Stephen; RAHMAN, Aminur. Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients. **Journal of Development Economics**, v. 83, n. 1, p. 176–197, 2007.

KORZENIEWICZ, Roberto Patricio; SMITH, William C. Poverty, Inequality, and Growth in Latin America: Searching for the High Road to Globalization. **Latin American Research Review**, v. 35, n. 3, p. 7–54, 2000.

LANDIM, Leilah. A INVENÇÃO DAS ONGS Do serviço invisível à profissão impossível. p. 239, .

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 21, n. 60, 2006.

LAVALLE, Adrian Gurza; BUENO, Natália S. Waves of Change Within Civil Society in Latin America: Mexico City and São Paulo. **Politics & Society**, v. 39, n. 3, p. 415–450, 2011.

LAVALLE, Adrian Gurza; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; *et al.* Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. **Texto para Discussão N°19/2017-CEM.2017**

LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José; LAVALLE, Adrian Gurza; *et al.* Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 157–187, 2015.

LIMA NETO, F. **O sentido das ONGs no Brasil**: justiça social, filantropia e ecologia. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 2013.

LISTER, Sarah. Power in partnership? An analysis of an NGO's relationships with its partners. **Journal of International Development**, v. 12, n. 2, p. 227–239, 2000.

LOPEZ, Félix; BUENO, Natália. Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010). Texto para discussão n°1778. **IPEA**. 2012.

LOPEZ, Felix G.; BARONE, Leonardo S. As organizações da sociedade civil e as políticas públicas federais (2003-2011). Boletim Análise Político Institucional n° 3. Pp. 61-70. 2013.

LOPEZ, Felix Garcia; ABREU, Rafael. **A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais**. [s.l.]: Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

LOPEZ, Felix; LOPES, Laís de Figueirêdo; SOUTO, Baiena; *et al.* A interação entre Organizações da Sociedade Civil e Governo Federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis. 2014.

MATEI, Ani; APOSTU, Dragoş – Cătălin. The Relationship between the State and the Non – Governmental Organizations. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, v. 143, p. 847–851, 2014.

MEIRELES, Fernando. **deflateBR**: Deflate Nominal Brazilian Reais. Pacote R versão 1.1.2. Disponível em : <https://CRAN.R-project.org/>. 2018

MCDOUGLE, Lindsey M. The Accuracy of the Core Files for Studying Nonprofit Location: How Many Nonprofits Are There? **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, 2015. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/metrics/10.1177/0899764015573873>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

MCDOUGLE, Lindsey M. The Accuracy of the Core Files for Studying Nonprofit Location: How Many Nonprofits Are There? **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 44, n. 3, p. 609–624, 2015.

- MCDOUGLE, Lindsey M.; LAM, Marcus. Individual- and Community-Level Determinants of Public Attitudes Toward Nonprofit Organizations. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 43, n. 4, p. 672–692, 2014.
- MCSHERRY, B.; BRASS, J. N.; LEONARD, David K. **The political economy of pro-poor livestock policy reform in Kenya**. [s.l.]: IGAD Livestock Policy Initiative, 2008. Disponível em: <<https://cgspace.cgiar.org/handle/10568/24974>>. Acesso em: 27 jan. 2019.
- MENDEL, Stuart C. Are Private Government, the Nonprofit Sector, and Civil Society the Same Thing? **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 39, n. 4, p. 717–733, 2010.
- MICHAEL, Cernea. Organizações No Governamentais y Desarrollo Local. **Editorial Banco Mundial, Washington, DC, United States of America**, 1989.
- MILÁ, Marc Morgan. Income concentration in a context of late development: an investigation of top incomes in Brazil using tax records, 1933–2013. **Masters. Paris School of Economics**, 2015.
- MILWARD, H. Brinton; PROVAN, Keith G. Governing the hollow state. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 359–380, 2000.
- MINZNER, Amy; KLERMAN, Jacob A.; MARKOVITZ, Carrie E.; *et al.* The Impact of Capacity-Building Programs on Nonprofits: A Random Assignment Evaluation. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 43, n. 3, p. 547–569, 2014.
- MOSLEY, J. E. Keeping the Lights On: How Government Funding Concerns Drive the Advocacy Agendas of Nonprofit Homeless Service Providers. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 4, p. 841–866, 2012.
- MOUREY, Damien; EYNAUD, Philippe; CORDERY, Carolyn. The Impact of Governmental Policy on the Effective Operation of CSOs: A French Case Study. **Nonprofit Policy Forum**, v. 5, n. 1, 2013. Disponível em: <<https://www.degruyter.com/view/j/npf.2014.5.issue-1/npf-2012-0015/npf-2012-0015.xml>>. Acesso em: 26 jan. 2019.
- NAJAM, Adil. The Four C's of Government Third Sector-Government Relations. **Nonprofit Management and Leadership**, v. 10, n. 4, p. 375–396, 2000.
- NETO, Fernando Lima. **Relação com o Estado na visão das ONGs: uma sociologia das percepções**. [s.l.]: Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.
- NUNNENKAMP, Peter; ÖHLER, Hannes. Funding, competition and the efficiency of NGOs: an empirical analysis of non-charitable expenditure of US NGOs engaged in foreign aid. **Kyklos**, v. 65, n. 1, p. 81–110, 2012.
- OJEDA, Igor. **A complexa relação entre Estado e ONGs**. IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2727:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 7 dez. 2017.
- OLIVEIRA, Miguel Darcy de. **Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs**. [s.l.]: Instituto Rio Branco, 1999.

OLIVEIRA, Ana CO. **Dinâmica Política e Política de Gestão: Partidos de Esquerda e a Adoção das Parcerias com Organizações Sociais no Brasil**. Tese (Doutorado em Administração Pública). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.[Links], 2016.

ONU. Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts. **United Nations Publication**. Nova York, 2003

PAHIM, Maria Luiza Levi. **Organizações Sociais de Saúde do Estado de São Paulo: inserção privada no SUS e gestão financeira do modelo pela Secretaria de Estado da Saúde**. Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/5/5137/tde-08122009-185716/>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

PARANHOS, Ranulfo; FILHO, Dalson Britto Figueiredo; ROCHA, Enivaldo Carvalho da; *et al.* A Importância da Replicabilidade na Ciência Política: O Caso do SIGOBR. **Revista Política Hoje - ISSN: 0104-7094**, v. 22, n. 2, p. 213–229, 2014.

PEÑA, Carlos Rosano. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método análise envoltória de dados (DEA). **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, n. 1, p. 83–106, 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In.: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). **O Público e o nãoestatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PINTO, Céli Regina Jardim. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. **Dados**, v. 49, n. 3, p. 651–670, 2006.

QUINHÕES, Trajano AT. O modelo de governança das Organizações Sociais de Saúde (OSS) e a qualidade do gasto público hospitalar corrente. **XIV Prêmio Tesouro Nacional**, 2009.

RAMOS, Sílvia. O papel das ONGs na construção de políticas de saúde: a Aids, a saúde da mulher e a saúde mental. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 9, p. 1067–1078, 2004.

RODRIGUES, M. C. P. Demandas sociais versus crise de financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 25-67, 1998.

ROGOFF, Kenneth. Equilibrium Political Budget Cycles. **The American Economic Review**, v. 80, n. 1, p. 21–36, 1990.

SALAMON, Lester M. The new governance and the tools of public action: An introduction. **Fordham Urb. LJ**, v. 28, p. 1611, 2000.

SALAMON, Lester M.; ANHEIER, Helmut K. (Orgs.). **Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis**. New York: Manchester University Press, 1997.

SALAMON, Lester M; HEMS, Leslie C; CHINNOCK, Kathryn; *et al.* **The nonprofit sector: for what and for whom?** Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2000.

SIDEL, Mark. The Promise and Limits of Collective Action for Nonprofit Self-Regulation: Evidence From Asia. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 39, n. 6, p. 1039–1056, 2010.

SOARES, Márcia Miranda; MELO, Bruno Guimarães de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 4, p. 539–562, 2016.

SOUZA, Celina. Political and financial decentralisation in democratic Brazil. **Local Government Studies**, v. 20, n. 4, p. 588–609, 1994.

STARK, David; VEDRES, Balazs; BRUSZT, Laszlo. Rooted transnational publics: Integrating foreign ties and civic activism. **Theory and Society**, v. 35, n. 3, p. 323–349, 2006.

STEPAN, Alfred. State Power and the Strength of Civil Society in the Southern Cone of Latin America. *In*: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Orgs.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 317–344.

Disponível em:

<https://www.cambridge.org/core/product/identifier/CBO9780511628283A021/type/book_part>. Acesso em: 20 jul. 2018.

STONE TICE, H.; SALAMON, L. M. The handbook on non-profit institutions in the system of national accounts: an introduction and overview. *In*: **26th General Conference of the international association for research in income and wealth**. [s.l.: s.n.], 2000.

SUÁREZ, David; GUGERTY, Mary Kay. Funding civil society? Bilateral government support for development NGOs. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 27, n. 6, p. 2617–2640, 2016.

THEMUDO, N. Organizational Forms of Global Civil Society: Implications of Going Global'. **Global Civil Society**, p. 139–56, 2002.

THOMAS, Alan. Whatever happened to reciprocity? Implications on 'voice' and 'impact' as rationale for working with NGOs in development. *in* BEBBINGTON, Jan; HICKEY, Samuel, MITLIN, Diana. Can NGO make a difference? The challenges of development alternatives. **Zed Books**. New York, 2008

TORTAJADA, Cecilia. Nongovernmental Organizations and Influence on Global Public Policy. **Asia & the Pacific Policy Studies**, v. 3, n. 2, p. 266–274, 2016.

VELTMEYER, Henry. Civil Society and Local Development. **Interações (Campo Grande)**, v. 9, n. 2, p. 229–243, 2008.

WEISINGER, Judith Y.; BORGES-MÉNDEZ, Ramón; MILOFSKY, Carl. Diversity in the Nonprofit and Voluntary Sector. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 45, n. 1_suppl, p. 3S-27S, 2016.

WERKER, Eric; AHMED, Faisal Z. What Do Nongovernmental Organizations Do? **Journal of Economic Perspectives**, v. 22, n. 2, p. 73–92, 2008.

WILLIAMSON, Robert C. New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration. Charles A. Reilly, ed. (Boulder: Lynne Rienner

Publishers, 1995. List of Acronyms. List of Contributors. Notes. Bibliography. Index. \$29.95.). **The Americas**, v. 52, n. 04, p. 583–584, 1996.

YOUNG, Dennis R. Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 149–172, 2000.