IMPACTO DOS *STAKEHOLDERS* NA GOVERNANÇA DE ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS PRIVADAS QUE ATUAM NO BRASIL: UMA PROBLEMATIZAÇÃO

Michelle Muniz Bronstein
Doutora em Administração
PPGA – UNIGRANRIO

Josir Simeone Gomes
Doutor em Administração
PPGA – UNIGRANRIO

RESUMO

O processo de governança é aquele que favorece à pratica de um melhor senso de justiça, alinhamento em relação à normas e adoção de instrumentos de acompanhamento e controle, prestação de contas e transparência. Entende-se que a incorporação destes valores preconizados pelas boas práticas de governança sofre influência de diferentes *stakehoders*. Nos últimos 30 anos, uma série de estudos tem divulgado resultados de pesquisas empíricas e teóricas em que são usadas diferentes metodologias para se estudar a controversa relação entre as organizações e os diferentes tipos de conexão com o ambiente externo, onde participam diferentes s*takeholders.* No âmbito do Terceiro Setor existem organizações sem fins lucrativos genericamente denominadas como ONGs (Organizações Não Governamentais), que são classificadas juridicamente como Associações ou Fundações sem fins lucrativos. O esquema conceitual deste trabalho leva em conta que a governança das OSFLs brasileiras é contingente de características da organização e de seu ambiente externo. Parte-se, portanto de dois pressupostos: 1) Existe governança em OSFLs; 2) *Stakeholders* exercem poder e influência nos sistemas de governança destas organizações. O impacto dos *stakeholders* na governança de organizações sem fins lucrativos privadas que atuam no brasil é discutido a partir da construção de 10 casos previamente selecionados.

PALAVRAS CHAVE: Governança – Stakeholder – Terceiro Setor

I - INTRODUÇÃO

No âmbito do Terceiro Setor existem organizações sem fins lucrativos genericamente denominadas como ONGs (Organizações Não Governamentais), que são classificadas juridicamente como Associações ou Fundações sem fins lucrativos. A diferença fundamental entre ambas as classificações é que no caso das Fundações, demandam reversão patrimonial, enquanto que em Associações esta não é uma prerrogativa. Estas organizações, dependendo do tipo de atividade e relevância dos serviços prestados, recebem ou requerem voluntariamente, junto aos órgãos públicos, enquadramentos ou títulos, tais como o de Utilidade Pública (Municipal, Estadual e Federal) e o Certificado de Fins Filantrópicos, o que não apenas legitima estas organizações diante da sociedade, como lhes confere benefícios fiscais. Estas organizações podem ainda ser reconhecidas, desde que atendam requisitos legais, enquanto Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e enquanto Organizações Sociais (OSs). No Terceiro Setor, ambiente onde operam as OSFLs, três características básicas chamam a atenção numa observação inicial: a indefinição de

propriedade; o risco de assimetria de informações; e, o controle difuso. Estas características desafiam a governança destas organizações.

A indefinição de propriedade se dá na medida em que as OSFLs não têm dono. São personalidades jurídicas criadas sob a vontade de um fundador/instituidor, com a participação de outros entusiastas voluntários que pactuam valores comuns à causa que originou a instituição. Com relação ao risco de assimetria de informações, não existe ainda no Brasil um sistema integrado de normas e padrões que permitam o acompanhamento e o controle da eficiência dos resultados obtidos pelas OSFLs. Além disso, são poucos os dados disponíveis sobre o terceiro setor, enquanto setor ou enquanto subconjuntos que o integram (GESET-BNDES, 2001). Com relação ao controle difuso a falta de uma legislação específica para o Terceiro Setor tem criado uma situação paradoxal no Brasil na qual Organizações Não Governamentais, cuja atuação é reconhecidamente ética e séria, enfrentam diversos entraves burocráticos para trabalhar. Já ONGs de origem duvidosa se aproveitam da inexistência de fiscalização e frequentemente se envolvem em casos de corrupção (Carriel, 2011). Estes problemas podem envolver, para além do risco de assimetria de informações, fraudes e mesmo desvios de recursos difíceis de controlar.

Neste sentido, apesar do expressivo volume e organizações, cerca de 27.000 espalhadas em todo o país (CEPIM, 2015) e apesar do impacto econômico do investimento gerado pelo Setor. O volume somente em salários e outras remunerações geradas por OSFLs privadas, segundo os últimos dados disponibilizados na FASFIL/IBGE em 2010 foi de quase 60 milhões de reais; e ainda apesar do impacto social. Segundo uma pesquisa realizada pela consultoria DOM Strategy Partners e publicada pelo Fórum Nacional de Instituições Filantrópicas, "em média a cada R$1,00 que a instituição filantrópica é isenta de pagar à Previdência Social, ela retorna cerca de R$6,00 à população" (FONIF, 2015, p.4-5). As OSFLs ainda não dispõem de um sistema de acompanhamento e controle consolidado no contexto de suas práticas, que defina principalmente suas relações com agentes públicos ou apoiadores privados. Assim, demandam significativos desenvolvimentos de processos em termos de transparência, segurança jurídica e qualidade na atenção aos controles externos, assim como em produzir eficácia e efetividade nas suas ações.

Desse modo, considerando os diferentes atores envolvidos na gestão de OSFLs privadas o problema da governança destas organizações é discutido através de um conjunto de casos que buscam demonstrar como este problema é enfrentado na prática, assim como pelo referencial teórico cujo pressuposto básico leva em conta que estas organizações estabelecem relações onde ora se torna influenciadora, ora é influenciada pelos vários sujeitos que atuam no contexto em que está inserida.

II - OBJETIVO DO ESTUDO

Considerando que o processo de governança é aquele que favorece à pratica de um melhor senso de justiça, alinhamento em relação à normas e adoção de instrumentos de acompanhamento e controle, prestação de contas e transparência, entende-se que a incorporação destes valores preconizados pelas boas práticas de governança sofre influência de diferentes *stakehoders*.

Neste sentido, esta pesquisa tem o objetivo de problematizar a respeito do impacto de *stakeholders* sobre a governança das OSFLs. Acredita-se que a interferência dos *stakeholders*, materializadas em diferentes relações de poder e influência, pode favorecer ou limitar a internalização e operacionalização dos valores da governança nas práticas de gestão das OSFLs.

III - REFERENCIAL TEÓRICO

a) Características da governança em Organizações sem Fins Lucrativos no Brasil

O termo governança origina-se do latim "*gubernare*", que vem a ser "governar", "dirigir", "guiar". O significado da expressão objetiva conceituar o sistema pelo qual os acionistas de uma empresa (*Corporation*) "governam", ou seja, encarregam-se de sua empresa (SERAFIN, et al., 2010, p.3). O termo foi utilizado pela primeira vez pelo americano Richard Eells, em 1960, para qualificar a estrutura e funcionamento da política das empresas, por analogia com o governo das nações, dos Estados (EELLS, R. S. F., 1960). A governança teve seu ponto máximo nos anos de 1960 e 1970; e, a partir da década de 1980, em razão de situações de conflitos no ambiente empresarial entre proprietários/acionistas e agentes/gerentes e, por conseguinte, devido às assimetrias de informações resultantes dos chamados problemas de Agência, surge preocupação maior quanto às formas de acompanhamento e controle de resultados das firmas e quanto ao alinhamento de interesses de proprietários e agentes. Nasce aí, tanto no ambiente de mercado quanto no meio acadêmico, o movimento de governança corporativa.

No caso das OSFLs que atuam no Brasil, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) recomenda que os princípios e práticas de governança originalmente criados para empresas também são capazes de serem adotados em organizações não empresariais. Estes princípios baseados em valores contribuem para o alinhamento de interesses entre a organização e seus *stakeholders*. Conforme consta no Guia das Melhores Práticas de Governança para Fundações e Institutos Empresariais,

> o aprimoramento da Governança é um esforço contínuo que, no Brasil, não findou com a lei das OSCIP", é preciso expandir "as boas práticas de Governança para todas as organizações da sociedade civil, estabelecendo assim as bases do que poderá ser o sistema de auto regulação do terceiro setor"... **Ainda segundo o guia,** "seus principais agentes - sejam eles financiadores ou executores de projetos - podem e devem adotar práticas que sirvam de exemplo para os demais, reforçando a legitimidade do setor" (IBGC e GIFE, 2014).

O conceito de governança aplicado ao Terceiro Setor está associado ao estímulo e à valorização do poder local numa escala de ação política que se volta para o estabelecimento de cooperação público-privada que se materializa através da participação de diversas organizações não governamentais e do acompanhamento da sociedade em ações que visam o bem comum na tentativa de superar as limitações do Estado.

Como estas organizações não têm finalidade lucrativa, o retorno esperado pelos diversos *stakeholders* que delas participam direta ou indiretamente - Estado, doadores, beneficiários e cidadãos - é o benefício social afeto à causa defendida por cada organização e que justifica a sua existência. No entanto, estas organizações devem prestar contas aos diversos *stakeholder*s: ao Estado, cuja função é zelar pelo bem público, porque autoriza sua existência e lhe concede benefícios e incentivos fiscais; aos doadores, que destinam recursos à causa; aos membros das associações e fundações, que se organizam e trabalham voluntariamente em torno de tal causa; e ainda; à sociedade, incluindo os beneficiários aos quais à causa se destina e também qualquer cidadão interessado em exercer o seu direito de zelar pelo bem público (SZAZI, E., 2005).

b) Teoria da Agência e Terceiro Setor

Por outro lado, sob a ótica da Teoria de Agência (JENSEN E MECKLING, 1976), um dos aspectos centrais para o entendimento da governança, entende-se que no ambiente do Terceiro Setor a insuficiência de informações aos conselhos das OSFLs, a precariedade da

transparência na condução das ações, bem como no estabelecimento de regras claras que visem produzir conformidade com os parâmetros legais-regulatórios do Setor, pode produzir problemas de assimetria de informações bem como problemas de agência propriamente ditos, na medida em que chefes executivos podem agir interessados em aumentar seus ganhos pessoais de forma desalinhada com os interesses e causas que motivaram a criação daquela organização.

Não existe ainda no Brasil um sistema integrado de normas e padrões que permitam o acompanhamento e o controle da eficiência dos resultados obtidos pelas OSFLs. Além disso, são poucos os dados disponíveis sobre o terceiro setor, enquanto setor ou enquanto subconjuntos que o integram (GESET-BNDES, 2001).

De acordo com informações disponíveis no *website* www.filantropia.org, o terceiro setor possui 12 milhões de pessoas, entre gestores, voluntários, doadores e beneficiados de entidades beneficentes, além dos 45 milhões de jovens que o enxergam como missão. Segundo esta mesma fonte de dados, o dispêndio social das 400 maiores entidades com atuação no Brasil, ainda no ano 2000, era de R$ 1.971.000,00. Ao todo, naquela época, as OSFLs já possuíam 86.894 funcionários e 400.933 voluntários.

Considerando o volume de recursos que movimenta, e o número de pessoas envolvidas direta e indiretamente, o estudo de práticas de governança adotadas pelas OSFLs pode contribuir para a transparência e para o bom uso dos recursos mobilizados em prol do bem público, mitigando possíveis riscos de assimetria de informações e problemas de agência.

No Brasil, nas organizações que não possuem finalidade de lucro o risco de assimetria de informações e os problemas de agência não se referem à relação entre proprietários/acionistas e agentes, pois não existem lucros para serem repartidos, mas há dificuldades no modo como são produzidas informações e geridas as relações que envolvem movimentação de recursos físicos e financeiros entre as OSFLs, doadores, governo, conselhos, beneficiários, funcionários e voluntários. Como as OSFLs atuam em prol do interesse público, agem como mandatárias deste interesse e são obrigadas por força legal a informar adequadamente seus *stakeholders* por meio de relatórios internos e de auditoria externa em alguns casos; e, por meio de inventários e prestações de contas, que visam demonstrar que a gestão está focada nos objetivos sociais previstos em seus estatutos (SZAZI, 2005).

No entanto, exemplos recentes da conjuntura sociopolítica brasileira têm demonstrado que, de fato, o risco de assimetria e problemas de agência têm sido constantes. A plataforma Dhesca Brasil, por exemplo, surgiu como um capítulo da Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento (PIDHDD) e se articula desde os anos 1990 para promover a troca de experiências e a soma de esforços na luta pela implementação dos direitos humanos. Esta entidade, na qual integram-se organizações da sociedade civil de diversos países, em especial do Peru, Equador, Argentina, Chile, Bolívia, Colômbia, Paraguai e Venezuela (http://www.dhescbrasil.org.br/), mantém o Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, uma OSFL não partidária e com finalidade pública (http://www.inesc.org.br/) que realiza pesquisas e publicações sobre o Terceiro Setor.

Em uma de suas publicações foi informado que a Comissão Parlamentar de Inquérito, a "CPI das ONGs", encerrou as suas atividades no Senado brasileiro no dia 01 de novembro de 2010 de forma inconclusiva, após mais de três anos de funcionamento e quatro prorrogações. Instalada em 03/10/2007, essa CPI destinava-se a apurar a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para organizações não governamentais (ONGs) e para Organizações da Sociedade Civil declaradas de interesse público (OSCIPs), bem como a utilização, por essas entidades, desses recursos e de outros por elas recebidos do exterior.

O esforço legal no sentido de se estabelecer formas de acompanhamento e controle tem sido observado principalmente em função das Leis 13.019 de 2014, que trata das Normas

gerais para parcerias voluntárias; da Lei 9.790, de 1999, que trata da regulamentação e estabelecimento das OSCIPs; e da Lei 9.637, de 1998, que trata da regulamentação e estabelecimento das Organizações Sociais (OSs).

c) Governança e marco regulatório para o Terceiro Setor

Sob a perspectiva da governança, o novo marco regulatório para o Terceiro Setor implicará não somente o reconhecimento público do risco de assimetria como também uma tentativa de estabelecer relações mais éticas e transparentes entre as OSFLs e seus *stakeholders*, aproximando-se conceitualmente de orientações para reduzir os conflitos de agência entre acionistas e executivos em de empresas privadas que fazem parte das boas práticas de governança já reconhecidas pelo mercado.

Na ausência de uma articulação regulatória reside o risco de uma baixa padronização nas configurações de governança e de práticas organizacionais utilizadas pelas OSFLS.

Neste sentido, apesar da abrangência de sua atuação e impacto econômico e social, as OSFLs ainda não dispõem de um sistema de acompanhamento e controle consolidado no contexto de suas práticas, que defina principalmente suas relações com agentes públicos ou apoiadores privados. Assim, demandam significativos desenvolvimentos de processos em termos de transparência, segurança jurídica e qualidade na atenção aos controles externos, assim como em produzir eficácia e efetividade nas suas ações.

É a partir deste referencial que no lugar de restringir a análise sobre as estruturas de governo, baseadas no relacionamento restrito de agência, pretende-se lançar um olhar capaz de perceber, na estruturação das formas de governo destas OSFLs, as influências e interveniências destes atores com os quais elas se relacionam direta e indiretamente. Estes atores são Governo/instâncias de acompanhamento e controle, fornecedores e parceiros, doadores/patrocinadores/conselheiros/, imprensa/mídia, clientes/beneficiários e sociedade em geral.

Neste sentido, pretende-se demonstrar o modo como este conjunto de sujeitos participantes do contexto externo das OSFLs exercem diferentes graus de interesse e influência e participam na estruturação das formas de governança destas organizações. De que forma estes princípios e valores se aderem e se incorporam às práticas das OSFLs brasileiras no relacionamento com *stakeholders* distintos é o que se busca avaliar.

d) *Stakeholders* - Ambiente externo das OSFLs

Nos últimos 30 anos, uma série de estudos tem divulgado resultados de pesquisas empíricas e teóricas em que são usadas diferentes metodologias para se estudar a controversa relação entre as organizações e os diferentes tipos de conexão com o ambiente externo, onde participam diferentes s*takeholders.* No campo da Administração, a literatura aponta para a existência de tipos de *stakeholders.* Normalmente são clientes, fornecedores, acionistas, empregados e governo. Vários autores, entre eles Da Silveira et al. (2005); Tirole (2006), e Jensen (2001), concordam que no centro da discussão a respeito do relacionamento das organizações e seus *stakeholders* e das função-objetivo da firma, existem diferentes posturas.

De acordo com a literatura, *stakeholder* é todo aquele que possui algum valor para a organização, ou seja, é qualquer "sujeito" que compartilha com esta um interesse mútuo que alimenta a relação entre as partes; que exerce sobre ela diferentes formas de poder, sejam de decisão, de influência, de voto, de auditoria, de processo, de estabelecimento de prioridades, poder político, econômico, etc. No ambiente das empresas privadas com fins lucrativos, *stakeholders* podem apoiar, podem ser contrários, podem ser indiferentes, assim como podem ameaçar ou oportunizar a organização (SAVAGE, et al., 1991). No ambiente de organizações

públicas, *stakeholders* podem limitar, proibir, colaborar, legitimar e orientar (GOMES; GOMES, 2009; GOMES, et al., 2010).

Ao usar tal referencial teórico, busca-se entender como os *stakeholders* são capazes de afetar a adoção de regras claras, processos transparentes e democráticos, com *accountability* e controle externo efetivo dentro das organizações. Ressalva-se que o foco da discussão nesta pesquisa não diz respeito ao atendimento das necessidades dos *stakeholders* nas OSFLs, pois, considerado o caráter diverso e, por vezes conflitante, de diferentes tipos de interesse e poder que operam nas organizações, isso seria de certa forma, utópico. Não obstante, diante das práticas que compõem a governança de OSFLs nos seus processos internos de gestão e monitoramento, procura-se verificar se há a possibilidade de se identificar o quanto estão presentes relações de poder e o quanto a governança destas organizações está sujeita a essas pressões.

IV - METODOLOGIA

Esta pesquisa está classificada, segundo Kerlinger (1973), no tipo de estudo de campo de natureza exploratória. O estudo de casos múltiplos foi adotado como estratégia, em primeiro lugar devido à natureza do fenômeno. Em segundo porque esta metodologia, além de bastante utilizada no campo da Administração e em estudos de natureza qualitativa em ciências sociais aplicadas (YIN, 2003; COELHO CESAR, 2006), mostra-se adequada tanto para se obter detalhes sobre o fenômeno, quanto para se compreender sua complexidade (YIN, 2003). Tal método consiste num conjunto de processos pelos quais se torna possível conhecer determinada realidade, produzir determinado objeto ou desenvolver certos procedimentos ou comportamentos (OLIVEIRA, 1999).

O esquema conceitual deste trabalho leva em conta que a governança das OSFLs brasileiras é contingente de características da organização e de seu ambiente externo. Parte-se, portanto de dois pressupostos: 1) Existe governança em OSFLs; 2) *Stakeholders* exercem poder e influência nos sistemas de governança destas organizações,

O impacto dos *stakeholders* na governança de organizações sem fins lucrativos privadas que atuam no brasil é discutido a partir da construção de 10 casos previamente selecionados na base de associados do GIFE - uma organização sem fins lucrativos, que reúne associados de origem empresarial, familiar, independente ou comunitária, que investem em projetos de finalidade pública. Esta entidade nasceu como grupo informal em 1989, sendo instituído como Grupo de Institutos Fundações e Empresas, em 1995, por 25 organizações. Atualmente o GIFE possui 134 organizações.

Por se tratar de um trabalho de pesquisa exclusivamente qualitativo, além da base de associados do GIFE, outras Associações foram incluídas aleatoriamente até que se alcançasse o ponto de saturação. De acordo com Thiry-Cherques (2009) e Paiva Júnior et al (2011), "em tratando-se de pesquisa qualitativa, o tamanho da amostra não se revela tão importante na construção do *corpus*, contanto que haja evidência de saturação dos dados" (PAIVA JÚNIOR et al, 2011, p.199). Nesta pesquisa, a saturação é obtida na medida em que não se observa o surgimento de relatos inusitados no processo de coleta de dados da pesquisa e quando as respostas das entrevistas deixam de oferecer contribuições adicionais significativas para as análises de dados e conclusões do estudo, em conformidade com Minayo (2010).

TABELA 1: ASSOCIAÇÕES PESQUISADAS

Caso	Nome	Fundação	*Website*
1	Associação Distrital de Rotary - Distrito 4570 do Rotary Internacional	04/06/97	http://www.rotaryrj.org.br/links.php

2	Associação dos Produtores Hortifrutigranjeiros do Estado do Rio de Janeiro - Apherj - Seção Petrópolis	12/04/91	https://www.facebook.com/APHERJ/?ref=br_rs
3	Associação Sequóia Foundation	09/02/06	http://sqafoundation.org/sqahome/
4	Beneficência Portuguesa de Teresópolis	18/09/68	http://www.benetere.com.br/
5	BrazilFoundation	28/12/01	http://www.brazilfoundation.org/?lang=pt-br
6	Instituto Coca-Cola Brasil	12/04/99	http://www.institutococacola.org.br/
7	Instituto Desiderata	29/08/03	http://www.desiderata.org.br/
8	Instituto Rogério Steinberg	16/12/98	http://www.irs.org.br/
9	Instituto Social Sotreq	22/06/05	http://www.isso.org.br/fale-conosco/
10	Instituto Souza Cruz	28/07/00	http://www.institutosouzacruz.org.br/

Fonte: Elaboração própria.

Ao todo foram entrevistadas 12 pessoas e 10 Associações. Isto porque em duas das organizações participantes as entrevistas foram realizadas com a pessoa responsável pela entidade e um assistente responsável pelos projetos da mesma. Ao todo, as entrevistas resultaram num total de 10:32:58 horas de gravação e 237 páginas de transcrição. A duração média de cada entrevista foi de 1:03:18 horas.

LISTA DE TÓPICOS UTILIZADOS NA REALIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS

- Caraterísticas dos *stakeholders*
    - Partes que afetam a sobrevivência das OSFLs;
- Poder de influência dos *stakeholders*
    - Partes que influenciam a organização;
    - Partes que têm legitimidade para se relacionar com a organização;
    - Urgência atribuída pela organização em atender ao pedido dessas partes.
- Participação de *stakeholders* em instâncias decisórias
    - Participação de *stakeholders* nos processos decisórios e direcionamentos estratégicos.

A tipologia de organização escolhida como objeto empírico deste trabalho é a Associação privada. Os métodos empregados para a coleta de dados são: pesquisa bibliográfica; análise documental e entrevistas semiestruturadas com gestores que atuam no nível estratégico destas organizações. Em razão de adequação de natureza temporal e financeira as Associações foram restringidas àquelas sediadas no Estado do Rio de Janeiro, muito embora atuem em nível nacional.

Assim, delimitado o âmbito da pesquisa e fundamentos teóricos encontrados na literatura sobre governança no terceiro setor e influência dos *stakeholders*, procurar-se-á codificar os casos estudados em termos da literatura estudada para se especificar os tipos de influência exercida por *stakeholders* distintos no processo de governança desenvolvido pelas OSFLs e discutir seus impactos.

V- RESULTADOS ENCONTRADOS

De acordo com os resultados da pesquisa, a governança, nas organizações sem fins lucrativos privadas que fizeram parte deste trabalho está relacionada à autoridade que os membros do conselho e gestores eleitos ou nomeados exercem voluntariamente sobre a organização, através da qual, servem à sociedade.

Esta autoridade, sofre influência de grupos de *stakeholders* específicos (voluntários, parceiros, financiadores, instâncias governamentais e empresas de auditoria). A influência se materializa através de relações de prestígio entre os membros voluntários que formam o conjunto de associados e gestores; da aplicação de recursos doados pelos financiadores públicos e privados; e do ordenamento regulatório que disciplina a forma de funcionamento e de prestação de contas nestas organizações.

Na prática destas OSFLs, viu-se que uma variedade de ferramentas de gestão, há muito utilizadas em empresas, são também incorporadas neste modelo de organização. São sistemas de acompanhamento e controle, tais como orçamento anual, planejamento estratégico, *balanced scorecard*, sistemas próprios customizados e sistemas integrados do tipo ERP. Estas ferramentas, uma vez utilizadas e adaptadas de acordo com a realidade de cada organização, contribuem para a adoção de critérios de prestação de contas (na falta de uma regulação mais uniforme); para a disseminação da informação, e para incorporação de valores éticos e normas de conduta tácitas ou implícitas aos processos decisórios.

No conjunto das OSFLs estudadas, nas organizações que apresentaram certos riscos de problemas de agência, os conselhos assumem duas formas de composição: são formados por funcionários das mantenedoras ou são formados por voluntários. Na mesma linha de raciocínio aparece a atuação da diretoria executiva, ou seja, formada de voluntários como órgão constituinte da estrutura de conselho, ou de forma acessória, formada de executivos contratados que executam seu trabalho e prestam contas aos conselhos.

Nas organizações em que os conselhos são formados por funcionários das mantenedoras, o risco mais comum encontrado foi a possibilidade de existirem conflitos de interesse entre as mantenedoras e as mantidas.

Naquelas onde o conselho e a diretoria são voluntários, os riscos mais comuns dizem respeito a possiblidade de haver problemas de horizonte e de não haverem critérios claros que previnam o uso indevido de ativos da OSFL como benefícios indiretos.

Já no caso do modelo de conselho voluntário e gestores contratados, foi encontrado apenas um caso em que parecem existir risco moral e de seleção adversa.

Considerando que a governança das organizações das OSFLs é um importante determinante da legitimidade organizacional, da responsabilidade assumida pela organização perante a sociedade e de seu desempenho, percebeu-se a existência de certa vulnerabilidade na medida em que, diante dos riscos de agência encontrados, o modo como são constituídos os conselhos destas organizações, mostram que membros individuais, membros de organizações regionais e doadores governamentais podem vir a ocupar forte posição no governo destas associações de voluntários – o que reforça a fragilidade e ao mesmo tempo a relevância dos modos de constituição e nomeação dos conselhos, na medida em que OSFLs podem incorporar as partes interessadas em seus mecanismos de governança.

Pode-se dizer que a governança é um comportamento norteado por valores, fruto do processo decisório da gestão maior da organização e que se desdobra em todos os seus níveis internos de atuação, assim como na forma como ela se relaciona com seus *stakeholders*.

A governança está fortemente relacionada com a natureza jurídica da organização, ou seja, à sua forma de constituição. Nas organizações sem fins lucrativos a constituição é formalizada através de estatutos e regimentos internos. Nas organizações com finalidade de lucro a formalização se dá por contrato social, por regulamentos internos, manuais de procedimentos, códigos de conduta e códigos de ética. A variação desta instrumentalização parece acompanhar o porte da organização, seja ela com ou sem fins lucrativos.

Apesar de ser um comportamento, a governança prescinde de mecanismos claros e objetivos de acompanhamento e controle de gestão. Tais mecanismos não apenas favorecem ao acompanhamento de resultados e identificação de falhas ou omissões na origem dos problemas como também podem favorecer à identificação de eventuais riscos de problemas de agência.

Com relação aos valores de governança propriamente ditos, pode-se compreender que *accountability*, ou seja, a prestação responsável de contas é um valor que pode ser considerado estratégico para a organização. Isso porque se por um lado existe a pressão externa por parte dos *stakeholders* vigilantes para que a regulação seja cumprida, por outro a prática adequada de prestação de contas pode contribuir positivamente para a reputação da organização no mercado, o que ajuda na captação de novos recursos, assim como facilita na manutenção de parcerias, patrocínios e financiamentos existentes.

Nos estudos de casos das OSFLs discutidos na pesquisa, deficiências de *accountability* foram encontradas através de fragilidades dos mecanismos de acompanhamento e controle utilizados nas práticas das organizações. Foi observado que a origem destas fragilidades é proveniente do excesso de confiança entre os conselhos e os colaboradores da mesma família; da falta de mecanismos de acompanhamento institucionalmente definidos entre mantenedora e mantida; e da informalidade com a qual a organização trabalha em seus processos internos de gestão. Tais deficiências acaba fazendo que com que a legislação e o sistema regulatório imposto pelos *stakeholders* vigilantes não promova o senso de justiça e passe a ser visto, em alguns casos, como mais um fardo para as organizações.

Com relação ao valor da transparência, a compreensão é a que sua adoção depende de uma ação voluntária, ou seja, da decisão dos *stakeholders* internos das OSFLs (gestores e associados). Dito de outra forma, a organização é quem estabelece o seu grau de transparência. No caso das OSFLs as disparidades encontradas a respeito da transparência quando se compara diferentes organizações, podem ter origem na falta de uma regulação capaz de obrigar a publicação de informações e da pouca viabilidade para se construir um sistema regulatório de acompanhamento e controle capaz de verificar à fundo a veracidade das informações publicadas.

Apenas para lembrar, em 2010 o último levantamento feito pela pesquisa da FASFIL, do IBGE mostra que existiam naquela ocasião aproximadamente 560.000 OSFLs espalhadas em todo país. Já as empresas com fins lucrativos e capital aberto, no mesmo ano, segundo dados do IPEA eram 500. Desta forma, imaginar que seria possível controlar de forma efetiva as atividades das OSFLs tal como se controla as organizações que operam no mercado de capitais, onde o comportamento da governança já se encontra mais amadurecido, dado o volume de OSFLs, no mínimo, demandaria muitos recursos.

Dados de 2015, disponíveis no Portal da Transparência mostram que total dos gastos com aquisição e contratação de obras e compras governamentais, diárias pagas, cartões de pagamento do Governo Federal, dentre outros, realizados pelos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal, o que representou quase dois trilhões de reais, quase 11 bilhões de reais foram transferidos para organizações sem fins lucrativos públicas ou privadas. E isso, sem falar nas transferências estaduais e municipais via convênios e sem citar os investimentos feitos por empresas privadas ou mesmo pessoas físicas no Brasil e no exterior. Nos últimos 10 anos , se for considerada a participação das entidades sem fins lucrativos no total de recursos federais transferidos da União para estados, municípios, Distrito Federal, Instituições privadas com e sem fins lucrativos ao exterior ou diretamente repassados a cidadãos através dos programas sociais governamentais (cerca de 13 trilhões de reais), uma média de 2,18% de todas de todas estas aplicações diretas foi destinado para OSFLs, o que representou uma destinação no período 2006-2015 de quase 60 bilhões de reais. Há que se reconhecer que independentemente do valor ético e moral das causas que envolvem e

motivam a criação de OSFLs no país, a demanda crescente de recursos e de pessoas que atuam no Terceiro Setor parece demonstrar que os problemas sociais estão longe de serem resolvidos de forma efetiva por estas organizações.

A transparência praticada em OSFLs que operam no Brasil parece estar muito mais focada na propaganda institucional para atrair novos doadores do que em demonstrar para a sociedade qual a melhoria efetiva que o investimento na sua área de atuação causou dentro do Terceiro Setor, quanto foi gasto, como foi orçado. Ainda que não seja possível generalizar, é possível dizer que cada organização divulga o que quer e como quer, o que dificulta a comparação entre organizações de portes semelhantes ou mesmo que atuam no mesmo segmento (saúde, educação, assistência social, cultura, etc.).

Sob a ótica da governança, a transparência é um dos aspectos que contribui para minimizar o risco de assimetria de informações – o que torna mais fácil verificar e corrigir possíveis iniquidades na organização. Além disso, a transparência é um valor da governança cuja utilidade reside em facilitar a verificação da conformidade da organização em atender as prescrições legais-regulatórias. Na medida em que uma organização adota a transparência como um valor e uma prática a prestação de contas é facilitada e torna-se mais difícil a existência do risco moral.

Nos estudos de casos das OSFLs discutidos na pesquisa, a falta de transparência foi identificada a partir da inexistência de publicação de documentos para consulta, assim como através dos depoimentos dos entrevistados. Enquanto que para alguns a transparência na sua prática está relacionada a atender apenas ao que a lei manda, para outros, publicar informações relevantes a respeito da gestão e aplicação dos recursos quando não existe obrigação legal é algo que até o momento da realização da entrevista que fez parte desta pesquisa nunca tinha sido levado em conta.

A equidade é outro valor de governança cuja adoção na prática é voluntária. Adotar critérios claros e objetivos, que sejam válidos para todos os membros da organização de forma justa pode se mostrar na prática um desafio que sem dúvida irá favorecer à governança. Quando relacionada ao contexto interno da organização, a equidade é influenciada pela ação de gestores e associados na medida em que são pactuadas regras e estabelecidos critérios onde o que vale para um, vale para outro sem distinção ou preferência pessoal. Ao que parece, a equidade enquanto valor de governança é muito mais uma busca da organização do que uma prática, já que não se pode ignorar aspectos, relacionados às relações interpessoais, cultura organizacional, perfil dos ocupantes dos cargos na organização, etc. No entanto, a equidade enquanto valor de governança é um aspecto que se cultivado na organização pode diminuir as chances de membros da mesma, sejam voluntários ou colaboradores remunerados, usarem os recursos da organização em benefício próprio. Na medida em que a organização cria critérios claros e objetivos sobre quem pode ou não pode usar o carro da empresa no fim de semana, o com que finalidade deve ser este uso, por exemplo, fica claro para todos os membros aquilo que é permitido ou proibido assim como se elimina chances de favorecimento de uns em detrimento de outros.

Quando relacionada ao contexto externo, ou seja, no que diz respeito ao relacionamento da organização com seus *stakeholders* parceiros, boas práticas de governança recomendam que a equidade deixe de ser voluntária e passe a ser um importante balizador da conduta moral da organização. O trato uniforme de parceiros, assim como a definição de regras e a adoção de critérios explícitos em códigos de ética ou de conduta para realização de parcerias com a organização, por exemplo, pode ajudar a prevenir riscos de colaboradores usufruírem de benefícios indiretos como por exemplo, receber presentes em troca de contratos de fornecimento de material ou de empregar alguém da família com cargo de confiança em órgão público em decorrência de relacionamento e interesse pessoais.

Nos estudos de casos das OSFLs discutidos na pesquisa a falta de equidade foi identificada a partir da ausência de documentos ou mesmo de depoimentos dos entrevistados em que se demonstrasse com clareza a impossibilidade ou a existência de mecanismos para coibir o uso de recursos da organização para fins pessoais. Foi visto que os sistemas de controle de gestão adotados não previnem este risco, seja por conta do excesso de confiança proveniente do arranjo familiar da gestão, seja pela impossibilidade de impedir que associados participem da organização com interesse de *network* e de usufruir de privilégios com viagens internacionais no lugar de se dedicar legitimamente à causa defendida pela organização.

A conformidade é um dos valores de governança que afeta a eficiência. Isso porque estar em conformidade significa agir de acordo com o objetivo da organização. A conformidade parece ser um auto monitoramento onde não apenas os macroprocessos estão envolvidos, mas também os micros processos. Dito de outra forma, do ponto de vista da governança, estar em conformidade não significa apenas seguir a legislação, até porque a própria legislação tem em seu bojo uma série de lacunas que não favorecem em nada a adoção de boas práticas de governança. Seguir a legislação é o mínimo que uma organização pode fazer, mas estar em conformidade significa que todas as suas práticas, todos os seus processos e todos os mecanismos de controle de gestão adotados buscam a eficácia e estão voltados para o mesmo objetivo. Significa para além dos resultados materiais, um alinhamento de interesses entre a organização e as pessoas que fazem desta uma realidade. A conformidade deve nortear a estratégia da organização na medida em que previne seu desalinhamento.

Nos estudos de casos das OSFLs discutidos na pesquisa, a falta de conformidade foi encontrada na sobreposição de funções entre membros dos conselhos destas organizações, que por lei devem ser voluntários, mas que ao mesmo tempo são funcionários remunerados nas empresas que mantêm as mesmas organizações. O risco de haver problemas de agência nestes casos parece ser evidente pois em uma situação de crise com qual das duas frentes este profissional iria conformar? Manteria seu firme propósito relacionado à causa social defendida pela OSFL na qual atua como voluntário, ou agiria em conformidade com os objetivos da mantenedora que lhe remunera? Responder a estes questionamentos não é tarefa simples, porém, apesar da leitura que membros das organizações mantenedoras também seriam excelentes fiscalizadores das organizações mantidas, poderiam atuar no papel de "auditores voluntários", sem necessariamente ter de ocupar um cargo de conselho nas organizações mantidas, o que evitaria o risco de conflito de interesses provocado pela sobreposição de funções.

Além disso, é preciso considerar que toda organização, com ou sem fins lucrativos, está inserida em um contexto onde operam diferentes *stakeholders*. No sentido da governança em OSFLs, a conformidade é um valor que sofre influência significativa não apenas do processo decisório de associados e gestores, mas, principalmente de financiadores. Por serem diretamente dependentes dos recursos advindos dos financiadores, sejam eles pessoas físicas, jurídicas ou mesmo o governo, deve-se levar em conta que estar conforme significa também corresponder à demanda de processos e informações frequentemente solicitadas por este grupo.

Por outro lado, é importante também destacar que as possibilidades de risco de problemas de agência encontradas não necessariamente querem significar que nestas organizações existem de fato, problemas de agência. Neste sentido, uma das importantes contribuições desta pesquisa está na capacidade de, a partir das metodologias empregadas, se perceber falhas nos processos internos de controle de gestão, que sob o ponto de vista de boas práticas de governança colocam as organizações em risco. Cabe, portanto, à cada organização decidir com quais riscos consegue sobreviver, assim como refletir sobre os modos como se relaciona com seus *stakeholders* na tentativa de mitigar os efeitos ou as possibilidades de risco de problemas de agência. De fato, o que se procurou demonstrar é que na medida em

que se investe em transparência, pode-se prevenir o risco de informação oculta; na medida em que se investe em *accountability*, pode-se prevenir o risco de ação oculta; na medida em que se investe em conformidade pode-se prevenir o risco de desalinhamento de objetivos, *timing* e conflitos de interesse; na medida em que se investe em equidade, pode-se prevenir o risco de uso de vantagem pessoal.

A partir dos resultados encontrados e da análise de resultados o objetivo geral desta pesquisa foi atingido na medida em que se conseguiu compreender que significados adquirem os valores essenciais das boas práticas de governança (*transparência, equidade, accountability, e conformidade*) nas OSFLs.

O problema da governança em OSFLs posto em pauta na medida em que valores da governança assumidos nas práticas destas organizações podem ser favorecidos ou limitados pelo poder e pela influência dos *stakeholders* com maior ou menor poder de ameaçar ou cooperar com a organização.

VI - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tratando-se de um estudo exploratório cuja metodologia escolhida foi sugerida a partir da literatura sobre métodos científicos em pesquisas sociais, torna-se evidente que o tipo da pesquisa e o método empregado para realização da mesma limita os resultados obtidos ao número de OSFLs pesquisadas, não devendo ser considerado além desta fronteira. Recomenda-se parcimônia, pois não se pode garantir que as observações realizadas pela pesquisadora tenham sido suficientemente capazes de cobrir todos os aspectos importantes requeridos para estudos desta natureza. Tal como apontado por Yin (2003), para cada fonte de evidências, existem uma série de pontos fortes e fracos que podem trazer limitações para o trabalho de pesquisa.

Como recomendações para futuros trabalhos acredita-se na possibilidade de se reproduzir o estudo em OSFLs com outra natureza jurídica, ou seja, em Fundações privadas sem fins lucrativos, assim como em instituições públicas, com vistas comparar semelhanças e diferenças na estruturação do sistema de governança encontradas em organizações com naturezas jurídicas diferentes e que operam em diferentes setores.

Outra recomendação poderia ser sugerida no campo dos estudos quantitativos, pois, tal como explicado anteriormente, por se tratar de um trabalho de pesquisa cujo método foi predominantemente qualitativo, não foi possível identificar a função matemática mais adequada para a representação real entre os dois fatores da governança encontrados (Controle de Gestão e Risco de Problemas de Agência). Muito embora, a partir dos dados estudados pôde-se visualizar com clareza que a relação entre estes dois fatores é inversa.

Ainda como recomendação, considerando os dados levantados na rede de organizações associadas ao GIFE, que mostram que no período 2011-2012, numa amostra de 100 organizações pesquisadas, mais da metade, ou seja, 53% delas mantêm políticas de investimento social em outros países (GIFE, 2014), estudar impacto da internacionalização nos sistemas de governança de OSFLs que atuam no Brasil poderá trazer novas contribuições para a área. Some-se a isso que as organizações internacionais não governamentais (ONGs) são um subtipo de OSC que têm recebido grande atenção como atores na governança global.

REFERÊNCIAS

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. (julho de 2001). Terceiro Setor e Desenvolvimento Social. As/Geset. **Relato Setorial, n.3**. Fonte: http://www.bndes.gov.br/:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/relato/tsetor.pdf

Censo GIFE 2014/GIFE. Organizadores: Andre Degenszajn e Iara Rolnik. Autores: Ana Carolina Velasco, Ana Letícia Silva, Ana Lucia de Império Lima, Eduardo Szazi, Graziela Santiago, Mariana Moraes, Rafael Oliva e Sergio Andrade.– São Paulo: GIFE, 2015. 160 p.; Il.

COELHO CESAR, Ana Maria Roux Valentine. (2006). **Método do Estudo de Caso (Case Studies) ou Método do Caso (Teaching Cases)? Uma análise dos dois métodos no Ensino e Pesquisa em Administração.** Universidade Presbiteriana Mackenzie. Disponível em: http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/CCSA/remac/jul_dez_05/06.pdf Acesso em: 20 fev. 2014.

DA SILVEIRA, Alexandre Di Miceli; YOSHINAGA, Claudia Emiko; BORBA, Paulo da Rocha Ferreira. **Crítica à teoria dos stakeholders como função-objetivo corporativa.** REGE Revista de Gestão, v. 12, n. 1, p. 33-42, 2005.

DE OLIVEIRA, Silvio Luiz. **Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses.** Pioneira, 1999.

EELLS, Richard Sedric Fox. **The meaning of modern business: an introduction to the philosophy of large corporate enterprise.** Columbia University Press, 1960. (IBGC e GIFE, 2014).

GOMES, Ricardo Corrêa; GOMES, Luciana de Oliveira Miranda. Depicting the arena in which Brazilian local government authorities make decisions. What is the role of stakeholders? **International Journal of Public Sector Management**, vl. 22, n.2, p.76 – 90, 2009.

GOMES, Ricardo Corrêa; LIDDLE, Joyce; GOMES, Luciana Oliveira Miranda. A Five-Sided Model of Stakeholder Influence: A cross-national analysis of decision making in local government. **Public Management Review**, v. 12, n. 5, p. 701-724, 2010.

Governo Federal . (05 de 20 de 2016). **Controladoria Geral da União - Portal da Transparência**. Fonte: Portal da Transparência : http://transparencia.gov.br/cepim/

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2010.** Estudos e Pesquisas – Informação Econômica. Número 8. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv62841.pdf. Acesso em Ago. 2016.

JENSEN, Michael C. Value maximization, stakeholder theory, and the corporate objective function. **Journal of applied corporate finance**, v. 14, n. 3, p. 8-21, 2001. (SAVAGE, et al., 1991

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of financial economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KERLINGER, Fred N. Fred N.; PEDHAZUR, Elazar J. **Multiple regression in behavioral research**. 1973.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

PAIVA JÚNIOR, Fernando Gomes de; LEÃO, André Luiz Maranhão de Souza; MELLO, Sérgio Carvalho Benício de. **Validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa em administração** DOI: 10.5007/2175-8077.2011v13n31p190. Revista de Ciências da Administração, Florianópolis, p. 190-209, dez. 2011. ISSN 2175-8077. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2011v13n31p190/20846>. Acesso em: 10 jul. 2016. doi:http://dx.doi.org/10.5007/2175-8077.2011v13n31p190.

SERAFIM, E., QUELHAS, O. L.G., ALLEDI, C. Histórico e fundamentos da governança corporativa – Contribuições para a sustentabilidade das Organizações. **VI Congresso Nacional de Excelência em Gestão.** Niterói, RJ, Brasil, p. 1-21, 2010.

SZAZI, Eduardo (Org.) Terceiro Setor: **Temas Polêmicos 2.** São Paulo, Peirópolis, 2005.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista PMKT**, v. 3, p. 20-27, 2009.

TIROLE, Jean, **The theory of corporate finance.** Princeton University Press. Princeton, New Jersey, 2006.

YIN, Robert K. Estudo de Caso: **Planejamento e Métodos.** Bookman editora, 2003.