

Governança, parâmetros legais-regulatórios e incorporação do senso de justiça nas práticas de OSFLs

Michelle Bronstein y Josir Simeone

Universidade do Grande Rio

Resumo

Como forma de melhoria nas práticas de governança corporativa, empresas que operam no Brasil e em grande parte do mundo seguem as medidas da Lei norte-americana Sarbanes-Oxley de 30 de julho de 2002, visando minimizar os riscos operacionais e financeiros. As medidas desta Lei são seguidas voluntariamente nas empresas brasileiras de capital aberto e compulsoriamente em mercados internacionais; suas recomendações se baseiam nos valores essenciais da boa governança corporativa anunciados desde 2002 nos EUA (transparência, senso de justiça, accountability e compliance). No contexto de OSFLs a incorporação destes valores na gestão das organizações desta natureza ainda é um tema em estudo. Neste sentido, o objetivo deste trabalho é demonstrar como os parâmetros legais-regulatórios existentes no ambiente do Terceiro Setor são capazes de favorecer ou não a incorporação do senso de justiça (fairness) nas práticas de governança destas organizações na perspectiva de gestores (presidentes e/ou executivos principais). Os resultados encontrados mostram diferentes perspectivas e convida para a uma reflexão a respeito de um dos valores mais significativos do campo do Direito: a equidade.

Palavras-chave: Governança, Terceiro Setor, Senso de Justiça, Equidade.

Governance, legal-regulatory parameters and incorporation of the fairness in NPO practices

Abstract

To improve corporate governance practices, companies operating in Brazil and in most of the world follow the measures of the Sarbanes-Oxley Act of July 30, 2002, to minimize operational and financial risks. The measures of this Law are followed voluntarily in Brazilian public companies and compulsorily in international markets; Its recommendations are based on the core values of good corporate governance announced since 2002 in the US (disclosure, transparency, fairness, accountability and compliance). In the context of NPOs, the incorporation of these values into the management of organizations of this nature is still a topic under study. In this sense, the objective of this work is to demonstrate how the legal-regulatory parameters existing in the Third Sector environment are capable of favoring or not the incorporation of the fairness into the governance practices of these organizations from the perspective of managers (presidents and / Or senior executives). The results show different perspectives and invites to a reflection on one of the most significant values in the field of Law: equity.

Keywords: Governance, Third Sector, Sense of Justice, Equity.

<p>*Dirección de correspondencia [Correspondence address]: Michelle Bronstein, Universidade do Grande Rio E-mail: michellebronstein@hotmail.com</p>
--

Introdução

A governança, nas organizações sem fins lucrativos privadas (OSFLs), está relacionada à autoridade legal que os membros do conselho exercem sobre a organização através da qual servem à sociedade. Esta autoridade pode ser garantida por meio de uma variedade de recursos, tanto conferida pelos diversos membros da organização, como por atores governamentais. De acordo com a explicação contida no livro *The Handbook of Non-profit Governance* (BoardSource, 2010), se por um lado existem algumas similaridades entre o modelo de governança corporativa e o modelo de governança das OSFLs, por outro, existem muitas diferenças. Ainda que ambos os modelos de governança demandem a existência de um conselho com forte liderança que deva aderir a certos princípios legais e garantir o cumprimento destes dentro das organizações, a preocupação do board, no contexto da corporate governance, está focada na maximização dos ganhos para os acionistas, enquanto nas OSFLs a preocupação do conselho está focada na busca de resultados que gerem benefício público – o que pode mudar todo o contexto.

Como forma de melhoria nas práticas de governança corporativa, empresas que operam no Brasil e em grande parte do mundo seguem as medidas da Lei norte-americana Sarbanes-Oxley de 30 de julho de 2002, visando minimizar os riscos operacionais e financeiros. As medidas desta Lei são seguidas voluntariamente nas empresas brasileiras; suas recomendações se baseiam nos valores essenciais da boa governança corporativa anunciados desde 2002: disclosure/transparência, fairness/senso de justiça, accountability/prestação de contas e compliance/conformidade. No contexto de OSFLs a incorporação destes valores na gestão das organizações desta natureza ainda é um tema em estudo.

Na prática das empresas estas medidas incluem a instituição de um comitê de auditoria ou conselho fiscal permanentes; a criação de demonstrativos financeiros de acordo com padrões contábeis do International Financial Reporting Standards (IFRS); o veto de empréstimos da empresa fora dos padrões pré-estabelecidos; maior transparência das operações e melhor controle interno e de compliance, ou seja, estar em conformidade com normas legais e regulamentos externos e internos (Lameira *et al.*, 2007). Na prática de OSFLs observa-se um papel preponderante de Conselhos Fiscais, Curadores, Deliberativos e Diretores que se ocupam dos papéis de auditoria interna e acompanhamento dos macro-processos realizados pelos membros da Diretoria Executiva (Fontes Filho *et al.*, 2016).

Neste sentido, para demonstrar como os parâmetros legais-regulatórios existentes no ambiente do Terceiro Setor são capazes de favorecer ou não a incorporação do senso de justiça (fairness) nas práticas de governança de OSFLs na perspectiva de seus gestores (presidentes e/ou executivos principais), apresenta-se este estudo multicaso. O trabalho está estruturado em cinco partes além desta introdução. Na parte teórica são discutidas as características do Terceiro Setor no Brasil e os parâmetros e valores da governança. Na parte seguinte são apresentadas a metodologia e objetivo seguida da parte de análise de resultados e considerações finais. Os resultados encontrados mostram diferentes perspectivas e convida para a uma reflexão a respeito de um dos valores mais significativos do campo do Direito: a equidade.

Entende-se que a abordagem deste tema é atual e de extrema importância para o entendimento da gestão do terceiro setor brasileiro. Incorporar o tema do fairness na análise pode trazer originalidade para o debate e criar oportunidades de avanço campo da governança.

Características do Terceiro Setor no Brasil

No âmbito do Terceiro Setor privado 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 ONGs ou 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. Uma OSFL adquire personalidade jurídica na forma de uma Associação ou de Fundação, que não pode ser alienada ou vendida por seus fundadores/instituidores, bem como não gera lucro, ou seja, seu resultado operacional deve ser totalmente revertido em benefício da manutenção da própria organização.

Além disso, a ideia de propriedade está relacionada ao direito que tem uma pessoa física ou jurídica sobre determinado bem; direito este, que confere ao proprietário o poder de dispor deste bem, podendo transformá-lo, consumi-lo ou aliená-lo. Na perspectiva do Direito, Orlando Gomes (2008) descreve que a propriedade é ainda um direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo. Neste sentido, a propriedade distingue-se da posse, que significa o desfrute de um objeto por uma pessoa, que só se transforma em propriedade plena pelo conhecimento jurídico (Sandroni, 1994).

No caso das OSFLs, a ideia de propriedade se torna complexa porque apesar de tais organizações possuírem personalidade jurídica e por vezes, patrimônio, a propriedade permanece como direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo de um conjunto social de indivíduos. Estes indivíduos podem ser denominados como associados, membros, fundadores, colaboradores e etc. que detêm a posse de recursos financeiros e materiais. Os recursos, destinados para a manutenção da causa das OSFLs se materializam na forma de doações em dinheiro, em imóveis, ou em equipamentos utilizáveis pelos indivíduos que compõem tais organizações bem como por seus stakeholders.

A diferença percebida na questão da propriedade, particularmente nas OSFLs, está no fato que estas organizações da sociedade civil, em função de atuarem em benefício de interesses públicos, dirigem suas ações, captam recursos e adquirem patrimônio em nome de uma causa pública. Isto significa que os diversos atores envolvidos nestas entidades assumem o compromisso de gerir de forma eficiente e eficaz as captações, projetos e demais atividades, no sentido de alcançar resultados pretendidos e prometidos aos doadores, beneficiários, instâncias governamentais e à própria sociedade.

De forma diferente do que acontece nas organizações privadas com fins lucrativos, estas organizações da sociedade civil, por atuarem nos campos da assistência e do desenvolvimento social, não têm a figura de um dono/proprietário ou mesmo de

um grupo de indivíduos que investem na divisão e gestão da propriedade em troca de retorno financeiro.

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 stakeholders: 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, 2005).

A segunda característica - risco de assimetria de informações - pode ser percebida porque não existe no Brasil um sistema integrado de normas e padrões que permitam o acompanhamento e o controle da eficiência dos resultados obtidos pelas OSFLs. Ainda assim, segundo 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. De acordo com 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, 400.933 voluntários.

Segundo consulta ao website Portal da Transparência do Governo Federal Brasileiro (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>) no período 2012-2014 a média de recursos transferidos pelo Governo Federal para organizações de qualquer natureza, ou seja, com e sem fins lucrativos situadas nos Estados, Distrito Federal, Municípios e exterior, foi de aproximadamente 300 bilhões de reais. Desta média, aproximadamente 2,5% foram aplicados na contratação de serviços prestados por OSFLs. O total transferido para este tipo de organização, somente em termos de recursos públicos brasileiros, ultrapassou a casa dos sete milhões de reais.

No entanto, apesar do volume de entidades beneficiadas com transferência de recursos para a execução de projetos com as mais diferentes finalidades sociais, dados do Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (Controlado-

ria Geral da União, 2015) mostram que atualmente existem, num universo de aproximadamente 27.000 organizações espalhadas em todo o país, mais de 4.300 entidades que estão “negativadas”. As entidades “negativadas” são aquelas impedidas de receber recursos federais, seja por irregularidades cometidas na prestação de contas de projetos, atrasos, omissão ou impugnação, seja por irregularidades cometidas na execução de tais projetos. Neste sentido, se for levado em consideração apenas o caso do uso do dinheiro público no contexto das OSFLs que atuam no Brasil, o estudo de estruturas de governança voltado para a criação de um sistema de informação e controle mais eficientes e eficazes se faz urgente.

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 inventários e prestações de contas, que visam demonstrar que a gestão está focada nos objetivos sociais previstos em seus estatutos (Szazi, 2005).

No entanto, dados relativamente recentes da conjuntura sociopolítica brasileira têm demonstrado que, de fato, o risco de assimetria e problemas de agência têm sido constantes em OSFLs. Em uma das publicações do 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, foi publicado em 2010 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.

Finalmente, com relação ao controle difuso, Carriel (2011) acrescenta que 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 (<http://www.gazetadopovo.com.br/>). Neste sentido, tais problemas podem envolver, para além do risco de assimetria, fraudes e mesmo desvios de recursos difíceis de controlar.

Na tentativa de minorar o problema o governo federal brasileiro, por meio da Comissão de Serviços de Infraestrutura aprovou em 31 de maio de 2012 um novo marco regulatório relativo ao relacionamento entre o governo e as entidades do Terceiro Setor. Tal regulação obriga as entidades interessadas, em parceria com o poder público, a observar princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência (<http://www12.senado.gov.br/>).

Segundo este marco regulatório, os estatutos dessas organizações devem coibir a obtenção de vantagens indevidas por seus dirigentes e prever a divulgação anual de relatório de suas atividades e de suas demonstrações financeiras – o que já demonstra, por parte do Legislativo brasileiro, uma preocupação a mais com a governança destas organizações. 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 OSs.

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.

No entanto, 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.

Face à inexistência de um sistema efetivo de controle externo, o relacionamento entre gestores e financiadores públicos ou privados pode ser caracterizado em uma questão de Agência. Nestas, onde o objetivo principal não é o resultado econômico, como é o caso das organizações públicas, nem ou o lucro, como é o caso das organizações privadas, a questão da governança adquire distinta relevância, pois em não havendo mecanismos claros e uniformes para aferição de resultados e avaliação do seu desempenho, tornam-se difíceis e muitas vezes onerosos criar e manter mecanismos particulares de acompanhamento e controle pela sociedade. Por isso, a falta de definição de propriedade, a assimetria de informações e o controle difuso em OSFLs se tornam problemas para a questão da governança, principalmente na condução de um processo decisório participativo que costumeiramente integram seus direcionamentos estratégicos.

Parâmetros e valores da governança

O conceito de governança, vem do corporate governance, nascido nos EUA decorrente do mercado das grandes corporações privadas, principalmente empresas de capital aberto e propriedade fragmentada que estão inseridas em um contexto de rigoroso controle externo, constituído de comissões e Agências oficiais que visam garantir segurança e transparência por meio de normatização e de ações de inspeção e fiscalização (Comissão de Valores Imobiliários, 2002; Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2009; Jensen, 2000; Shleifer y Vishny, 1997).

No caso brasileiro, Bertero (2008) acrescenta que a manutenção do controle das sociedades anônimas ainda está restrita a um reduzido e reincidente grupo de pessoas.

Em uma pesquisa que seja feita entre as sociedades anônimas brasileiras de capital aberto, é provável a revelação de que 80% delas não tenham como controladores mais do que três acionistas, sejam pessoas físicas, sejam pessoas jurídicas. Isso é muito importante para a compreensão da peculiaridade da governança corporativa no Brasil, que é muito diferente da governança corporativa norte-americana.

(Bertero, 2008: 2).

Ao analisarem a governança corporativa no Brasil, Black et al. (2010), acrescentam que uma das principais áreas de fraqueza nas estruturas envolvidas na governança corporativa brasileira reside no conselho de administração. Enquanto em algumas empresas este conselho é formado por um reduzido número de membros para garantir efetividade, em outras não existe a figura de um administrador independente que se relacione diretamente com o conselho.

Além disso, segundo os autores, os processos formais são limitados e os comitês de auditoria não seguem um padrão específico. No entanto, ainda sob este ponto, uma saída que o Brasil tem desenvolvido foi a de estabelecer, na figura do conselho fiscal, um corpo substituto do conselho de administração que não requer necessariamente que a organização tenha administradores independentes participando dos comitês de auditoria (Black *et al.*, 2010: 22-23).

Outra característica do conselho de administração - no caso das empresas de capital aberto brasileiras - é a inexistência de que ainda não existe proibição legal de o presidente do conselho acumular também a função de executivo principal, tal como acontece em países em estágios de governança mais amadurecidos. Andrade y Rossetti (2004), explicam que particularmente no Brasil, assim como nos demais países do continente latino-americano e do continente latino-europeu, os conflitos relativos ao controle de gestão, característicos dos problemas de Agência, não se dão entre principais e agentes, mas sim entre grupos de acionistas minoritários e majoritários formados por grandes proprietários familiares ou institucionais. Isto porque muitos presidentes de conselhos são também os executivos principais.

Neste sentido, embora a Teoria da Agência, que deu origem ao conceito de governança corporativa, tenha sido cunhada na perspectiva de minorar os conflitos entre o principal e o agente, no Brasil este conflito não assume destaque porque até o início dos anos de 1970 - e em boa parte das empresas de capital aberto até os dias de hoje - o ambiente empresarial do país tem, como centro, as empre-

sas de caráter familiar. Por isso, “o estado da Governança Corporativa no Brasil pode ser mais bem compreendido à luz do modelo de desenvolvimento do mercado acionário, do início dos anos 1970. Até então o mercado acionário era bastante desregulado” (Black *et al.*, 2010: 25).

Pelo fato de em meados da década de 1970, mais precisamente em 1976, quando o governo brasileiro sob a égide do regime militar criou a Lei das S/As, inspirado no modelo norte-americano, o mercado de capitais passou a ser desenvolvido no país como uma das alternativas para alavancar a economia, face às consequências do fim do “Milagre Econômico” enfrentadas desde 1973. Através da Lei nº 6.404, mesmo tendo permitido a distribuição de ações preferenciais, sua utilização deu origem as empresas de capital aberto, com alta concentração de ações ordinárias (de dão direitos de voto) em posse de acionistas majoritários. Esta prática reafirmava os conflitos entre fundadores, herdeiros e gestores, típicos da antiga empresa familiar (LEITE, 2006: 6). Além da característica relacionada ao controle acionário, o desenvolvimento da governança corporativa no Brasil, segundo Grün (2006) aparece na cena histórica marcado pelo contexto político do estado e não do mercado.

Uma maneira de avaliar esta peculiaridade pode ser depreendida da relação que se faz entre a Governança Corporativa e a noção de transparência. Lembremos que a necessidade de transparência foi um requisito social desenvolvido na crítica dos aparelhos burocráticos hipertrofiados durante a ditadura militar. Uma vez alçada ao rol das preocupações sociais relevantes, essa noção foi sendo modelada para abrigar as necessidades contábeis das sociedades anônimas que queriam ser financiadas pelo mercado financeiro e a partir daí houve uma maior discussão em torno do modelo de Governança Corporativa.

(Grün, 2006:147).

Considerando-se os aspectos históricos do mercado corporativo da América Latina e, neste sentido, principalmente do Brasil, pode-se detectar que as características de concentração patrimonial; de grandes grupos privados empresariais; e da influência da tradição jurídica do Código Civil Francês foram potencializadas ainda mais, a partir do processo de privatizações e abertura de mercados que figurou no contexto do país desde o início dos anos 2000.

A OCDE – uma Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, internacional, formada por 34 países que aceitam os princípios da

democracia representativa e da economia de livre mercado, desde 2011 – reúne um conjunto de recomendações para a prática da boa governança corporativa. Visa, através dessas práticas, fortalecer aos direitos e tratamento dos acionistas e stakeholders; estabelecer o modo como devem ser produzidos relatórios financeiros; a forma como deve ser gerido o controle acionário, as práticas de governança e o relacionamento com órgãos reguladores (OCDE, 2011; Andrade y Rossetti, 2004). Apesar destas recomendações se dirigirem aos mercados onde operam as companhias latino-americanas, suas recomendações se baseiam nos valores essenciais da boa governança corporativa anunciados desde 2002 pela Lei Sarbanes-Oxley (disclosure, fairness, accountability, e compliance) e adotados no mercado norte-americano em função dos escândalos financeiros corporativos da época. A grande diferença entre os princípios e recomendações prescritos pela OCDE e a Lei Sarbanes-Oxley, de um modo geral, é que, enquanto no primeiro, tratam-se de recomendações que a corporação opta por adotar, a segunda é uma legislação cujo cumprimento é obrigado, sob risco de sanção legal.

Além das recomendações da OCDE, no contexto das organizações privadas voltadas para o lucro, atualmente no Brasil dois institutos são preponderantes no estabelecimento das regras e padrões de governança: o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC); e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), ambos responsáveis por determinar os termos das ações de governança a serem adotados pelas organizações, principalmente as de capital aberto.

O IBGC é uma organização sem fins lucrativos que se tornou a principal referência no país para o desenvolvimento das melhores práticas de Governança Corporativa; e a CVM é uma comissão de valores, criada pela Lei Nº 6.385 de 7 de dezembro de 1976, que disciplina e fiscaliza as chamadas Sociedades por Ações, ou seja, um dos órgãos responsáveis status quo da governança corporativa no Brasil. O IBGC é uma OSFL e a CVM uma organização pública.

Enquanto que o IBCG dissemina que governança corporativa é o “sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle”, a CVM oferece uma conceituação mais ampla. Esta instituição admite que governança corporativa “é o conjunto de práticas que tem por finalidade potencializar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital” (Comissão de Valores

Inmobiliários, 2002: 1).

No caso brasileiro podemos identificar, a partir do trabalho de Hitt et al. (2005), alguns mecanismos que norteiam as práticas de governança corporativa. Do ponto de vista interno, na perspectiva dos autores, são considerados: (a) concentração de propriedade na forma de uma quantidade relativa de ações nas mãos de poucos acionistas; (b) constituição de um Conselho de Administração composto por indivíduos responsáveis por representar os proprietários da firma que exercem monitoramento das decisões estratégicas dos gerentes de alto nível; (c) modos de remuneração executiva materializados na utilização de salários, bonificações e incentivos; (d) estrutura multidivisional, na forma de divisões comerciais individuais, para monitorar as decisões dos gerentes.

O IBGC considera que “as boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade” (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2009: 19). Por isso, ao adotar um sistema de governança corporativa, as empresas adquirem tanto a legitimidade de operação perante os atores determinantes das próprias regras de governança, como também do mercado em que atua. A respeito destas abordagens Fontes Filho (2003), analisa que:

os modelos de Governança Corporativa consideram, de forma paradigmática, dois modelos como predominantes para explicar o comportamento das corporações: o modelo shareholder (acionistas), onde se privilegiam os interesses dos acionistas, e o modelo stakeholder (partes interessadas), quando se adota uma visão mais abrangente, enfatizando a responsabilidade social da corporação e colocando-a no centro de uma rede formal e informal de relacionamentos com diversos atores”.

(Fontes Filho, 2003: 5).

Nesta linha mais abrangente, defendida pelo IBGC, situam-se também as discussões empreendidas por Turnbull (2000). Para o autor, o termo ‘governança corporativa’ é empregado para “descrever todas as influências que afetam os processos para nomear aqueles que decidem como o controle operacional será exercido para produção de bens e serviços e todas as influências externas que afetam as operações ou os controles” (Turnbull, 2000: 4-5). Seguindo este raciocínio, Santos (1997) aborda a governança como um conjunto de padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos

e arranjos institucionais voltados para o estabelecimento de normas e condutas onde participam, além de principais e agentes, diversos stakeholders.

Metodologia

Um estudo de caso pode variar desde a simples descrição, passando pela interpretação, até a geração de teoria substantiva. Pela combinação de diferentes métodos de pesquisa, entende-se que o conjunto de informações colhidas durante a pesquisa torna possível conhecer determinadas realidades que fazem parte das organizações estudadas, sendo possível, em estudos futuros, repetir o trabalho a partir de outros casos a fim de se alcançar aprofundamento e amplitude de explicação. De acordo com Freitas y Jabbour (2011), apesar de suas limitações o estudo de caso é o método mais adequado para conhecer em profundidade todas as nuances de determinado fenômeno organizacional.

No que se refere à esta pesquisa, considerando-se que os valores essenciais das boas práticas de governança abrangem transparência, equidade, accountability, e conformidade, busca-se demonstrar a qual a percepção que gestores de 10 OSFLs que operam no Brasil há pelo menos 10 anos possuem a respeito do fairness (senso de justiça e equidade) quando questionados a respeito das imposições legais explícitas no corpo regulatório brasileiro.

Busca-se saber se os procedimentos e imposições legais na percepção de gestores favorecem ao senso de justiça nas práticas de gestão destas organizações. A análise deste componente do sistema de governança busca identificar, por meio de documentos e entrevistas, a aderência dos processos desenvolvidos dentro da organização às orientações e recomendações prescritas pelas instâncias reguladoras com as quais se relaciona.

O processo de execução das entrevistas incluiu contato prévio com cada OSFL via telefone e e-mail, com vistas não apenas ao agendamento dos encontros, como também à motivação das organizações na efetiva participação desta fase da pesquisa. Em cada encontro, presencial ou a distância, agendado segundo a disponibilidade do entrevistado, o conteúdo foi gravado para posterior transcrição e análise. Durante o tratamento dos dados coletados a identidade do entrevistado foi mantida em sigilo. Para facilitar o trabalho de coleta, análise e síntese dos dados, a pesquisa conta com a ajuda dos softwares Microsoft Word, Excel e Skype.

Uma lista de tópicos foi construída para orientar as entrevistas, ressaltando que as entrevistas men-

cionadas não obedecem à ordem dos tópicos abordados.

Os tópicos abordados quanto aos procedimentos legais e senso de justiça foram: Percepção dos entrevistados a respeito das imposições legais explícitas no corpo regulatório brasileiro; Procedimentos legais; Modo como se dá o processo orçamentário; Aderência dos processos internos às prescrições legais.

A pesquisa foi realizada com Associações selecionadas pelo critério de acessibilidade, respeitados os critérios de semelhança entre as mesmas (natureza jurídica, tempo de atuação, abrangência, local da sede dentro do Estado do Rio de Janeiro). O ponto de corte em relação ao volume de entidades pesquisadas se deu até que se atingisse o ponto de saturação das entrevistas. Segundo Thiry-Cherques, “a saturação é o instrumento epistemológico que determina quando as observações deixam de ser necessárias, pois nenhum novo elemento permite ampliar o número de propriedades do objeto investigado” (Thiry-Cherques, 2009: 20).

As organizações estudadas estão listadas a seguir. Para melhor compreensão a respeito da área de atuação de cada entidade acrescentou-se a indicação de enquadramento de acordo com a tabela de classificação COPNI “Ampliada” do Ministério da Justiça no Brasil.

Ressalva-se que tal classificação se dá por interpretação dos dados coletados e das descrições listadas a seguir de acordo com CNEs/MJ (Ministério da Justiça, 2007: 166-172), visto que os dados para consulta pública não são disponibilizados pelo Ministério da Justiça.

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.

Um ponto relevante de se chamar atenção foi a forma cordial e aberta observada no comportamento dos entrevistados de uma forma geral. Todos se mostraram interessados e dispostos a contribuir com a pesquisa. No entanto, durante as entrevistas, mais de um entrevistado atentou para necessidade de não ser diretamente identificado, o que foi respeitado durante a contextualização dos casos e análise das transcrições.

Resultados

O componente do sistema de governança que diz respeito ao *fairness* (senso de justiça e equidade) foi avaliado com base na percepção dos entrevistados a respeito das imposições legais explícitas no corpo regulatório brasileiro. A análise deste componente do sistema de governança busca identificar por meio de documentos e entrevistas a aderência dos processos desenvolvidos dentro da organização às orientações e às recomendações prescritas pelas instâncias reguladoras com as quais se relaciona. No conjunto de opiniões, foram identificados três grupos:

1. Opinião que a regulação vigente não favorece ao Senso de Justiça;
2. Opinião que a regulação vigente favorece ao Senso de Justiça;
3. Opinião que a regulação é indiferente ao Senso de Justiça se este já tiver sido internalizado na organização.

Por questões de ética em pesquisa, em se tratando da opinião dos entrevistados, a mesma não foi identificada com as respectivas associações a pedido dos mesmos. Do mesmo modo o número de identificação do entrevistado citado a seguir não corresponde necessariamente à ordem dos casos listados na metodologia. A numeração dos entrevistados em cada grupo de percepção foi incluída apenas para situar a leitura, mostrando as diferentes opiniões.

O volume de entrevistas necessárias para atender as questões levantadas na pesquisa se deu pelo critério de saturação. Esta foi obtida entre a oitava e a décima entrevista. De acordo com Thiry-Cherques (2009) e Gomes de 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” (Gomes de Paiva Júnior *et al.*, 2011: 199). Nesta pesquisa, a saturação foi obtida quando não surgiram mais relatos inusitados no processo de coleta de dados da pesquisa e quando as respostas das entrevistas deixaram de oferecer contribuições adicionais significativas para as análises de dados e conclusões do estudo, em conformidade com Minayo (2010).

Opinião que a regulação vigente não favorece ao senso de justiça

Segundo o entrevistado 01, apesar de reconhecer a obrigação de aderir às prescrições legais, acredita

Tabela 1: **Organizações estudadas**

Associação pesquisada	Classificação COPNI “Ampliada”
Associação Distrital de Rotary - Distrito 4570 do Rotary Internacional	Grupo 08: Outras entidades privadas sem fins lucrativos não Finalidade: Entidades financiadoras de projetos
Associação dos Produtores Hortifrutigranjeiros do Estado do Rio de Janeiro - Apherj - Seção Petrópolis	Grupo 07: Desenvolvimento e defesa de direitos Finalidade: Desenvolvimento rural
Associação Sequóia Foundation	Grupo 04: Educação e pesquisa Finalidade: Outras formas de educação/ensino.
Beneficência Portuguesa	Grupo 02: Saúde Finalidade: Hospitais
BrazilFoundation	Grupo 08: Outras entidades privadas sem fins lucrativos não Finalidade: Entidades financiadoras de projetos
Instituto Coca-Cola Brasil	Grupo 07: Desenvolvimento e defesa de direitos Finalidade: Emprego e treinamento
Instituto Desiderata	Grupo 02: Saúde Finalidade: Outros serviços de saúde
Instituto Rogério Steinberg	Grupo 04: Educação e pesquisa Finalidade: Outras formas de educação/ensino.
Instituto Social Sotreq	Grupo 04: Educação e pesquisa Finalidade: Educação profissional
Instituto Souza Cruz	Grupo 04: Educação e pesquisa Finalidade: Educação profissional

Fonte: Elaborado a partir de Ministério da Justiça (2007).

que o atendimento destas obrigações leva a organização a perder muito tempo e arcar com custos elevados do modelo burocrático para atender estas obrigações. Como são muitas exigências, e muitas desnecessárias, na sua opinião, não se favorece o senso de justiça para com estas organizações, “que no fundo estão trabalhando para atender as demandas da sociedade” (Entrevistado 01, 2015).

Na percepção do entrevistado 02, o excesso de exigências burocráticas diz respeito ao fato da natureza jurídica da entidade ser uma associação. “Se fosse uma empresa isso não aconteceria” (Entrevistado 02, 2015).

Do ponto de vista da gestão, para o entrevistado 03, o corpo regulatório não privilegia o senso de justiça. Isto porque na relação entre os órgãos públicos fiscalizadores e OSFLs que prestam serviços no campo da saúde, por exemplo, existe um conjunto de exigências que abrangem aspectos processuais, documentais, trabalhistas e contábeis têm que ser cumpridas.

Em sua opinião, o cumprimento destas exigências demanda uma complexa estrutura administrativa que a suporte. Esta estrutura, somada ao custo crescente da prestação de serviços na área, não condiz com os repasses que o poder público faz para as instituições de saúde – o que pode vir a comprometer a viabilidade da prestação do serviço. “O governo cobra muito e paga pouco, e isso quando

paga” (Entrevistado 03, 2015).

Na mesma linha dos demais, na percepção da entrevistada 04, o sistema não favorece ao senso de justiça. Isso porque faz as mesmas exigências para organizações de portes diferentes. Na sua opinião, o novo Marco Regulatório em discussão no governo e no ambiente do Terceiro Setor como um todo, traz o anúncio de melhorias. Na medida em que será possível destinar um percentual do montante arrecadado pelo projeto/convênio celebrado entre a OSFL e o Governo para custeio de despesas com uma boa contabilidade, pode vir a significar um aperfeiçoamento em gestão.

Além disso, em sua opinião, o novo Marco Regulatório acrescenta pontos que facilitam, por sua vez, os processos de auditoria. Por outro lado, acredita que esse sistema de prestação de contas para investimento social é altamente complexo e que não são todas as OSFLs que estão tendo iguais condições de acompanhar as modificações. “Não são todas as organizações que têm condições de viajar para Brasília quatro ou cinco vezes por ano e some-se a isso, o fato de não haver uma articulação suficiente dentro do Setor para que haja representatividade na discussão” (Entrevistada 04, 2015). Em sua opinião, a equidade de direitos envolveria uma discussão mais plena do que a que está sendo veiculada.

A quais conclusões se chega a cada reunião? Não se tem um resumo! Tem muita gente envolvida. O que me chama a atenção é que está havendo vários eventos paralelos para que se entenda o que é o Novo Marco Legal. Para você fazer um curso em algum lugar para entender o que é, quando você deveria é participar.

(Entrevistada 04, 2015).

Continuando, acrescenta que deveria se prestar atenção,

no nível de compromisso que se tem nessa a discussão. Vamos propor por propor, ou a gente vai de fato olhar para o Marco Legal do setor social? O ideal é se fazer com que a sociedade civil consiga garantir que as organizações sociais, que têm um papel muito importante a cumprir, elas não substituam o governo, elas cumpram papéis e puxem agendas absolutamente necessárias para uma garantia de direitos. Acho que a gente precisava antes, discutir como é que se faz, como é que se viabiliza. Quais são as condições que você precisa para ter uma utilidade pública, ter uma série de benefícios? Como fazer, para que isso funcione? Como propor uma legislação se, no dia a dia, isso não se traduz no território nacional? Algumas legislações a gente conseguiu, mas como fazer para se ter controle efetivo das políticas públicas que você cria?.

(Entrevistada 04, 2015).

Na perspectiva dos entrevistados 05 e 06, “uma coisa é atender às prescrições legais necessárias ao funcionamento da entidade - o que é algo que simplesmente tem que se fazer e não se discute” (Entrevistado 05 e 06, 2015). Do ponto de vista legal, em sua opinião a prestação de contas que se faz ao Ministério da Justiça tem uma formatação que deve ser seguida.

Mas, “outra coisa é fazer uso de recursos do governo a partir de incentivos fiscais, por exemplo” (Entrevistado 05 e 06, 2015). Em sua visão, não consideram que o sistema favoreça ao senso de justiça quando se trabalha com captação de recursos a partir de incentivos fiscais.

Para se trabalhar com incentivo fiscal, por exemplo, a pilha de documentos que se precisa apresentar e a forma como se tem que conduzir o projeto dentro das exigências legais acabam por dificultar o processo de gestão do próprio projeto. Hoje, a questão é analisando a forma como você deve prestar contas em projetos que envolvam determinados incentivos fiscais, quanto você tem de esforço adicional para demonstrar que você está seguindo tudo direitinho.

(Entrevistados 05 e 06, 2015)

Opinião que a regulação vigente favorece ao senso de justiça

Na percepção da entrevistada 07 as exigências são justas na medida em que se lida com dinheiro público. Por outro lado, comparando com outros países, como é o caso dos EUA, a burocracia brasileira é bem mais lenta e exigente - o que leva a entidade a necessitar de uma estrutura administrativa maior e mais cara. O modo como tem conseguido gerir esta necessidade é atender aos prazos e prescrições legais rigorosamente. Isso ajuda a agilizar os processos - “quando se anda certo” (Entrevistada 07, 2015).

A perspectiva da entrevistada 08 traz duas opiniões bem distintas. A primeira baseia-se no fato que as OSCIPs possuem uma qualificação que é diferenciada em relação às demais organizações que compõe o Terceiro Setor - o que segundo a mesma, lhes confere um lugar de destaque, visto que “a gente não é um bloco de Carnaval, nem um partido político, nem uma associação religiosa” (Entrevistada 08, 2015). Assim, no sentido da classificação das entidades por tipo, o sistema regulatório favorece ao senso de justiça em sua opinião, na medida em que lhes garante um espaço juridicamente delimitado e lhes confere a legitimidade necessária para atuação.

Por outro lado, a partir da experiência da entrevistada, na observação de outras instituições que não são tão organizadas, que não têm o acompanhamento do orçamento como tem o Instituto em que atua, acredita que as imposições legais nos termos das exigências podem se tornar uma barreira, uma delimitação de quem vai conseguir atuar ou não no terceiro setor com uma instituição nova, independentemente da sua vontade de ajudar. “Isso porque, primeiro, você tem que ter capacidade técnica, uma boa assessoria jurídica, pois às vezes é uma dificuldade imensa” (Entrevistadas 08, 2015).

Na prática das OSFLs, segundo esta entrevistada, para se fazer qualquer tipo de negociação com

o governo, por exemplo, a entidade precisa recorrer aos esclarecimentos de diferentes tipos de Ministérios. Além disso, muitas vezes a questão dos recursos é outro limitador.

Por exemplo, há pouco tempo fui trocar um representante lá no Ministério da Justiça e não consegui fazer isso. Tive de mandar vários documentos autenticados, e eu gastei R\$ 200,00, o que achei um tanto abusivo – vamos dizer assim – por parte da Justiça, só para trocar um nome. Mas é uma exigência que eles fazem. Acho que para manter isso é muito caro e é um custo que a gente não consegue colocar num projeto, não consegue captar facilmente para cobrir. Então, nas organizações que não são tão organizadas acho que isso para elas é um baita impeditivo.

(Entrevistada 08, 2015).

De acordo com a entrevistada 09 o sistema que regula o funcionamento das OSFLs que operam no Terceiro Setor, favorecem ao senso de justiça porque espelham suas práticas. Acredita que tudo que deve ser formalizado é justificado por um objetivo-fim. Na sua opinião, a burocratização não é uma prerrogativa exclusiva do Setor, mas está presente em vários segmentos da sociedade brasileira.

Mas não é só no setor social. São várias burocracias que o País precisa rever, os seus processos, as suas políticas públicas, para que tais burocracias diminuam e a gente possa ter resultados objetivamente mais efetivos. Agora, no olhar social existe, sim, uma série de titularidades, de convênios. E a instituição também busca conquistar isso, porque é importante para que a gente possa ter credibilidade junto a outros atores, os stakeholders que querem investir na organização. É importante que tenha, sim, sendo que cada vez mais tem que ter transparência e processos mais ágeis. Para isso a gente procura sempre contribuir. Se todas as organizações fizessem a sua parte, de forma correta, certamente as organizações não teriam problemas com a prestação de contas, ou não teriam que criar regras tão engessadas, porque uma ou outra organização não consegue atender em tempo, seja por qual razão, as datas. Isso é um contexto, não é uma ação isolada, sabe? É uma engrenagem e cada um tem que fazer a sua parte. Existem órgãos reguladores que têm que funcionar e, para que eles funcionem, alguém tem também que controlar, alguém tem que auditar. Essa engrenagem precisa estar cada vez mais azeitada, mais focada, para ir em frente e facilitar o processo.

(Entrevistada 09, 2015).

Finalmente, na perspectiva do entrevistado 10,

pelo fato do Instituto em que atua não celebrar convênios com o governo, não usufrui desta oportunidade enquanto OSCIP. Na organização em que atua, as imposições legais que regulam as atividades de seu instituto se resumem ao preenchimento do relatório anual de prestação de contas ao Ministério da Justiça. Na sua opinião, esta exigência acaba por contribuir com uma espécie de autoavaliação institucional anual, sendo algo que ajuda a internalizar o senso de justiça dentro da organização.

Então naquele momento, a gente dá uma olhada no ano, vê tudo o que a gente fez, o que poderia ter sido melhor, quantas pessoas a gente atendeu, faz comparação com os anos anteriores... então é claro que tem uma questão de tempo e do custo deste tempo que a gente tem que encontrar uma maneira de colocar na nossa rotina de trabalho, mas é algo produtivo.

(Entrevistado 10, 2015).

Opinião que a regulação é indiferente ao senso de justiça

Na perspectiva das entrevistadas 11 e 12, os preceitos e conceitos gerais decorrentes do sistema que regula as OSFLs são indiferentes quanto ao favorecimento do senso de justiça na organização. Isto porque a associação em que atuam já possui este valor internamente e naturalmente segue conceitos e preceitos legais dentro de suas regras internas de governança. Dito de outra forma, nas palavras da entrevistada "a gente não corre atrás da legislação porque tem que atender à legislação, mas sim porque já tem boas práticas de governança instituídas, então não precisamos nos preocupar" (Entrevistadas 11 e 12, 2015).

Em síntese, a partir das informações coletadas identificou-se que a percepção dos entrevistados a respeito da importância da regulação para o favorecimento do senso de justiça dentro da organização é bastante dividida. Embora todos os entrevistados tenham declarado que as organizações em que trabalham procuram obedecer a legislação à risca, uma parte acredita que a relação entre o governo e o Terceiro Setor é injusta, na medida em que as exigências burocráticas e o respectivo custo para o seu atendimento podem afetar a sobrevivência financeira da organização.

Outra parte já considera que o atendimento das exigências legais para além de uma obrigação, é um mecanismo que acaba ajudando a associação no que diz respeito ao desenvolvimento de mecanismos internos de acompanhamento e controle. Destaca-se

neste âmbito, a percepção de uma das organizações. Estando num nível de governança aparentemente mais maduro, torna-se indiferente à necessidade de atendimento às prescrições e imposições legais, não por não lhes cumprir, mas por já terem internalizado esta tarefa nas suas práticas.

De uma forma geral, o trabalho de encontrar princípios e valores que possam nortear uma negociação ou uma prática em processo rumo ao encontro das necessidades e pretensões de ambas as partes: gestores das OSFLs e agentes regulatórios exige esforço, pois a fronteira entre um ajuste equânime pode não ser fácil. De todo modo, de acordo com as opiniões dos entrevistados se observou a boa-fé nas suas intenções. Além da boa-fé, foi observada uma preocupação do gestor em prontamente atender as exigências e parâmetros legais. Nas suas práticas relatadas argumentações, opiniões e propostas são constantemente transformadas em informações que visam conferir credibilidade e legitimidade ao que é sustentado, citando ou confrontando, por exemplo, custos, valores implícitos, pareceres de especialistas, jurisprudência, leis, costumes, práticas mercadológicas, doutrinas, pesquisas, dados sobre o Terceiro Setor, entre outras fontes de critérios comparativos – o que demanda uma elevada carga de trabalho.

Ao comparar as diferentes opiniões de gestores que atuam em OSFLs brasileiras, viu-se que o cumprimento das imposições legais explícitas no corpo regulatório brasileiro tem se mostrado um desafio para alguns e um balizador para outros.

Considerações finais

Ainda que o atendimento aos requisitos legais seja uma obrigação para todas as OSFLs, o desafio de atender as demandas previstas pela legislação brasileira que regulam o Terceiro Setor se materializa na medida em que sua execução pode se tornar uma dificuldade a mais, pois organizações com diferentes portes e capacidade de custeio do suporte administrativo e contábil são necessariamente obrigadas a atender exigências semelhantes, o que significa destinar tempo e recursos para fazer parte do modelo burocrático disponível.

De acordo com o Novo Código Civil a equidade, tradicionalmente ligada ao Direito Natural pode tornar-se de modo inequívoco direito positivo, devendo a jurisprudência ampliar o seu conteúdo pela concreção dos modelos abertos contidos em seu texto (Martins-Costa y Branco, 2002). Como a sociedade evolui num ritmo superior ao da lei e está sempre um passo à sua frente (Delgado, 2003), o

risco de descompasso entre o texto expresso da lei e a realidade para a qual o mesmo foi criado, pode significar que a aplicação pura e simples da norma não é sinônimo de justiça. Em não raras situações uma decisão é legal, mas injusta; afinal, o direito é o meio para a obtenção da justiça, mas nem sempre a justiça, por intermédio do direito, é alcançada (Delgado, 2003).

Na opinião daqueles que acreditam que a regulação não favorece ao senso de justiça poderia haver maior flexibilidade – o que poderia facilitar os processos de trabalho na prática, mas, por outro lado, agravaria ainda mais a ineficiência do controle efetivo das práticas das OSFLs e poderia fragilizar seus controles internos e o controle finalístico do uso dos recursos públicos e privados.

O caminho, portanto, parece apontar para o desenvolvimento de mecanismos de governança que produzam um controle efetivo a respeito do estabelecimento destas organizações e da criação de critérios claros e uniformes para sua gestão e monitoramento, de modo a se permitir o acompanhamento da eficiência destas organizações e medir seu desempenho no ambiente do Terceiro Setor.

Neste sentido, sugere-se que a legislação pode favorecer ao senso de justiça e melhorar o controle de gestão dentro das organizações se as mesmas já forem portadoras de práticas burocráticas institucionalizadas. Em não havendo a gestão de uma burocracia sistematizada, capaz inclusive de abranger o custeio da mesma, as imposições legais, no lugar de contribuírem para o aperfeiçoamento dos mecanismos internos de controle acaba por se tornar mais um entrave.

Por outro lado, para além do fato de se ter que cumprir ou não a legislação, a percepção dos gestores entrevistados também sugere uma importante reflexão a respeito do que significa utilidade pública e interesse público, do ponto de vista da qualidade do serviço social prestado nestas organizações brasileiras. Dito de outra forma, é necessário se pensar se o modo como o regulatório existente é estabelecido e operado dentro do Setor é capaz ou não de garantir estas demandas.

Ao que parece, a governança de organizações que operam no Terceiro Setor, envolveria em primeiro lugar, a discussão do papel destas organizações, se como coadjuvantes da máquina pública atuando como executoras de ações desenhadas pelas políticas do governo, ou, se como protagonistas na garantia de direitos cobertos pela legislação, mas não alcançados pelas práticas do aparelhamento do Estado.

Por outro lado, é preciso reconhecer que dada a

natureza intrínseca de uma OSFL e a dificuldade de implementação de mecanismos externos e internos de governança ainda em processo de amadurecimento no Brasil, os desafios do alinhamento de interesses entre cada organização e suas partes interessadas são bem mais complexos.

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 volume de OSFLs pesquisadas no Brasil, não devendo ser generalizado, por ora, além desta fronteira. Ainda assim, os resultados encontrados nas entrevistas se mostraram capazes de cobrir os tópicos abordados assim como, favoreceram à percepção e à interpretação da opinião dos gestores que lidam diariamente com os parâmetros legais-regulatórios brasileiros.

Sugere-se como propostas para outras pesquisas a repetição do estudo com um volume maior de organizações e com instituições de diferentes naturezas jurídicas (Associações e Fundações privadas sem fins lucrativos) a fim de se comparar as considerações efetuadas nestes trabalhos. Além disso, estudos em diferentes contextos, nacionais e internacionais, poderiam trazer visões diferenciadas, proporcionando uma compreensão mais abrangente a respeito do fairness.

Propostas de mecanismos de governança em OSFLs podem contribuir em muito para estudos futuros, favorecendo a construção de indicadores de desempenho destas organizações não apenas no que diz respeito ao volume de pessoas beneficiadas por suas ações e de recursos físicos e financeiros aplicados, mas no retorno efetivo que diferentes grupos sociais têm obtido através das iniciativas e projetos destas organizações.

Referências

- Andrade, A. y Rossetti, J. P. (2004). Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências. En *Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. Atlas.
- Bertero, C. O. (2008). A arte de bem governar. *Revista Debates GVsaúde*, (5):21–22.
- Black, B., De Carvalho, A., y Gorga, E. (2010). Corporate governance in Brazil. *Emerging Markets Review*, 11(1):21–38.
- BoardSource, editor (2010). *Handbook of Nonprofit Governance*. Jossey-Bass.
- Carriel, P. (2011). Burocracia brasileira prejudica ONGs sérias e favorece fraudes.
- Comissão de Valores Imobiliários (2002). Cartilha de Governança.
- Controladoria Geral da União (2015). Cadastro de Entidades sem Fins Lucrativos Impedidas (CE-PIM).
- Delgado, R. (2003). *O valor do Dano Moral*. J. H. Mizuno, São Paulo.
- Fontes Filho, Joaquim Rubens, y Bronstein, M. M. (2016). Governance Solutions in Listed Companies and Not For Profit Organizations. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 87(3):391–410.
- Fontes Filho, J. R. (2003). Governança organizacional aplicada ao setor público. En *VIII Congresso Internacional Del CLAD sobre La reforma Del estado y de La Administracion Pública*, pp. 1–18, Ciudad de Panamá.
- Freitas, W. R. S. y Jabbour, C. J. C. (2011). Utilizando estudo de caso (s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. *Revista Estudo & Debate*, 18(2).
- Gomes, O. (2008). *Direitos Reais*. Forense, Rio de Janeiro.
- Gomes de Paiva Júnior, F., Maranhão de Souza Leão, A., y Melo, Carvalho Benício de, B. (2011). Validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa em administração. *Revista de Ciências da Administração*, 13(31).
- Grün, R. (2006). *Atores e ações na construção da governança corporativa brasileira*. SciELO Brasil.
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2009). *Guia das melhores práticas de governança para Fundações e Institutos*. IBGC, São Paulo.
- Jensen, M. C. (2000). *A theory of the firm: governance, residual claims, and organizational forms*. Harvard University Press, Cambridge.
- Lameira, V. d. J., Lee Ness Junior, W., y van Aduard de Macedo-Soares, T. D. L. (2007). Governança corporativa: impactos no valor das companhias abertas brasileiras. *Revista de Administração-RAUSP*, 42(1).
- Martins-Costa, J. y Branco, G. L. C. (2002). *Diretrizes Teóricas do Novo Código Civil Brasileiro*. Saraiva, São Paulo.
- Minayo, M. C. (2010). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. Hucitec, São Paulo.

- Ministério da Justiça (2007). *Manual CNEs/MJ: Cadastro Nacional de Entidades Qualificadas pelo Ministério da Justiça*. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação.
- OCDE (2011). *The 2011 Latin American Corporate Governance*. OCDE, Lima.
- Sandroni, P. (1994). *Novo Dicionário de Economia*. Editora Best Seller.
- Santos, M. H. d. C. (1997). Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *Dados*, 40(3).
- Shleifer, A. y Vishny, R. W. (1997). A survey of corporate governance. *The journal of finance*, 52(2):737-783.
- Szazi, E. (2005). *Teceiro Setor: Temas Polêmicos 2*. Peirópolis, São Paulo.
- Thiry-Cherques, H. R. (2009). Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. *Rev PMKT*, 3:20-27.
- Turnbull, S. (2000). Governança Corporativa: Teorias, Desafios e Paradigmas. *Governance: Revue Internationale*, 4(1):11-43.