PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Administração

Bruno Silveira Kroeber Volpini

GOVERNANÇA NO TERCEIRO SETOR SOB O PONTO DE VISTA DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO:
estudo de caso de OSCIPs mineiras

Belo Horizonte

2012

Bruno Silveira Kroeber Volpini

GOVERNANÇA NO TERCEIRO SETOR SOB O PONTO DE VISTA DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO:
estudo de caso de OSCIPs mineiras

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador (a): Prof. Dra. Patrícia Bernardes

Belo Horizonte

2012

FICHA CATALOGRÁFICA
Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Volpini, Bruno Silveira Kroeber
V933g Governança no terceiro setor sob o ponto de vista da atuação dos conselhos de administração: estudo de caso de OSCIPs mineiras / Bruno Silveira Kroever Volpini. Belo Horizonte, 2012.
111f.: il.

Orientadora: Patrícia Bernardes
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Administração.

1. Conselhos de administradores. 2. Governança corporativa. 3. Serviços terceirizados. I. Bernardes, Patrícia. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 658.152

Bruno Silveira Kroeber Volpini

GOVERNANÇA NO TERCEIRO SETOR SOB O PONTO DE VISTA DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO:
estudo de caso de OSCIPs mineiras

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

_____

Professora Dra. Patrícia Bernardes (orientadora) – PUC Minas

_____

Professor Dr. Roberto Patrus Mundim Pena – PUC Minas

_____

Professor Dr. Daniel Jardim Pardini – FUMEC

Belo Horizonte, 29 de novembro de 2012.

Ao Marcelo

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Paula, minha fonte de amor, carinho e inspiração, que, com seu exemplo de caráter e suas realizações, me incentiva a querer ser sempre melhor.

Ao Marcelo, novo amor de minha vida, que, com sua chegada, tornou o caminho para a finalização deste trabalho um pouco mais duro, porém, com certeza, muito mais feliz.

Agradeço a meus familiares, tanto aos presentes quanto ao meu querido pai, hoje ausente, que sempre me apoiam e acreditam em minha capacidade de superar desafios, o fazendo com companheirismo e carinho inigualáveis.

Agradeço também a minha orientadora e amiga, Patrícia, que nunca deixou de cobrar minha dedicação na medida certa para que pudesse finalizar o trabalho, sabendo respeitar meus desafios profissionais e pessoais concorrentes em meu tempo para o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço, ainda, um café de meio de tarde com o Professor Armindo Teodósio (Téo), que, com sua grande sabedoria, contribuiu para a organização de relevantes ideias para o desenvolvimento deste trabalho.

A todos os amigos que, de alguma forma, contribuíram para este trabalho, em especial, ao Ricardo, ao Diomar, e à Márcia, meu muito obrigado.

Meu muito obrigado também à Vivian, que foi um exemplo de dedicação e competência no apoio ao desenvolvimento da pesquisa de campo e organização final do trabalho.

Agradeço a todos os colegas de trabalho, que, durante a jornada do mestrado, souberam compreender e me apoiar nos momentos de ausência.

Por fim, não poderia deixar de agradecer aos conselheiros, dirigentes e colaboradores das organizações pesquisadas, que dedicaram seu ocupado tempo a participar desta pesquisa, com repostas a questionários, participação em entrevistas e fornecimento de documentação, fundamentais para a sustentação deste.

RESUMO

Nesta dissertação tem-se como objetivo geral analisar a forma de atuação dos conselhos de administração na governança das organizações do terceiro setor. Para isso, a pesquisa possui três objetivos específicos: analisar a percepção dos conselheiros sobre qual deveria ser a relevância do conselho de administração na governança das organizações; analisar a percepção dos conselheiros sobre qual é a relevância do conselho de administração na governança das organizações; e analisar, na prática, como atuam e qual a real relevância do conselho de administração na governança da organização. Dessa forma, estudos de casos foram realizados com duas organizações no estado de Minas Gerais, atuantes na área cultural, que são qualificadas como OSCIP e possuem termos de parceria com o governo. Para atingir os dois primeiros objetivos específicos, utilizou-se o modelo teórico da autora Miller-Millensen (2003) como suporte para elaboração de questionário aplicado aos conselheiros das entidades analisadas. O modelo auxilia na identificação do comportamento do conselho de administração no que tange aos seguintes quesitos: monitoramento, relação com o contexto externo e conformidade. O terceiro objetivo específico foi trabalhado a partir de entrevista estruturada, que, realizadas junto aos dirigentes das organizações, buscou identificar, de forma detalhada, a atuação do conselho no dia-a-dia da organização e a coleta de evidências documentais que corroborem os achados. Os resultados da pesquisa demonstram que os conselheiros das organizações consideram que deveriam atuar em determinadas atribuições relevantes para a governança, entretanto, estes percebem que sua atuação é pouco efetiva no dia-a-dia da entidade. Constatou-se ainda, por meio de entrevistas nas organizações e análise dos documentos comprobatórios coletados, que o conselho de administração é pouco efetivo no que concerne à fiscalização e ao controle da administração da organização, tendo um papel muito mais consultivo e de legitimação das ações desta perante o ambiente.

Palavras-chave: Conselho de Administração. Terceiro Setor. Governança. Miller-Millensen (2003).

ABSTRACT

This thesis is aimed at analyzing how boards of directors act in the governance of the third sector. For this, the research has three specific goals: to analyze the perception of board members on what the relevance of board of directors in the governance of organizations should be; analyze the perceptions of board members on what the relevance of board of directors in the governance of organizations is, and analyze, in practice, how they act and what the real relevance of board of directors in the governance of the organization is. Thus, case studies have been conducted with two organizations in the state of Minas Gerais, working in the cultural area, which are qualified as OSCIP and have terms of partnership with the government. To achieve the first two specific goals, it was used the theoretical model of author Miller-Millensen (2003) as support for the development of a questionnaire applied to the board members of the analyzed entities. The model helps to identify the behavior of the board with respect to the following questions: monitoring, relationship with the external environment and compliance. The third specific goal was worked out from a structured interview, which, realized with the leaders of the organizations, was meant to identify, in detail, the board of directors operations on a day-to-day basis at the organization and collecting documentary evidence that corroborate the findings. The research results show that the board members at the organizations consider that they should act in certain assignments relevant to governance, though they realize that their performance is rarely effective in the day-to-day of the organization. It was also found, through interviews and analysis of the supporting documents collected, that the board of directors is not very effective with regard to the supervision and control of the organization management, having a much more consultative role as well as giving legitimacy to the actions of the organization before the environment.

Keywords: Board of Directors. Third Sector. Governance. Miller-Millensen (2003).

LISTA DE FIGURA

Figura 1 – Tipologia do comportamento do conselho.....68

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Relevância do conselho de administração na determinação da missão e propósitos da organização 83
Gráfico 2 – Relevância do conselho de administração na formulação do planejamento estratégico da organização 85
Gráfico 3 – Relevância do conselho de administração na supervisão da qualidade e efetividade dos programas e serviços prestados pela organização 87
Gráfico 4 - Relevância do conselho de administração na seleção e acompanhamento da atuação dos dirigentes da organização 88
Gráfico 5 - Relevância do conselho de administração na aprovação do orçamento e controle da execução financeira da organização 89
Gráfico 6 - Relevância do conselho de administração na redução da sensação de incertezas que a organização vive perante o ambiente 91
Gráfico 7 - Relevância do conselho de administração na atuação direta em relações conflituosas ou problemáticas da organização com outras organizações (parceiros, governo, financiadores, etc.) 92
Gráfico 8 - Relevância do conselho de administração na arrecadação de recursos para a organização ou no recrutamento de conselheiros que o façam 94
Gráfico 9 - Relevância do conselho de administração no fortalecimento da imagem/marca da organização perante a sociedade e outras organizações.....94
Gráfico 10 – Relevância do conselho de administração no acompanhamento do cumprimento pela organização das leis e outras regulamentações a ela aplicáveis.95
Gráfico 11 – Relevância do conselho de administração no acompanhamento do cumprimento pelos dirigentes de condutas administrativas éticas e que atendam a mandatos expedidos por órgãos de controle externo.....96

LISTA DE SIGLAS

ADTV	Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais
CEB	Comunidades eclesiásticas de base
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICF	Instituto Cultural Filarmônica
ICSM	Instituto Cultural Sérgio Magnani
ONG	Organização não governamental
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSESP	Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 21
1.1 Objetivos da pesquisa 24
1.2 Justificativa da pesquisa 25
1.3 Estrutura do trabalho 27

2 REFERENCIAL TEÓRICO 28
2.1 Teoria Institucional 28
2.1.1 *Perspectiva teórica* 29
2.1.2 *Campo Organizacional* 38
2.2 Terceiro setor – da filantropia à governança 40
2.2.1 *Breve histórico do terceiro setor brasileiro* 40
2.2.2 *Terceiro setor em Minas Gerais* 45
2.2.3 *Delimitação teórica de terceiro setor* 47
2.2.4 *Institucionalização do terceiro setor* 50
2.3 A governança e o terceiro setor 54
2.3.1 *Governança Corporativa* 54
2.3.2 *Governança no terceiro setor* 57
2.3.3 *Conflito de agência no terceiro setor* 58
2.3.4 *Institucionalização da governança no terceiro setor* 61
2.3.5 *Papel do conselho de administração na governança do terceiro setor* 62
2.3.6 *Investigação acerca da atuação de conselhos de administração* 67

3 METODOLOGIA DE PESQUISA 71
3.1 Método de pesquisa 71
3.2 Unidades empíricas 72
3.2.1 *Instituto Cultural Filarmônica* 74
3.2.2 *Instituto Cultural Sérgio Magnani* 77
3.3 Estratégia de coleta e análise de dados 79

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS 83

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 98

REFERÊNCIAS 103

APÊNDICES 108

1 INTRODUÇÃO

Muito se tem discutido na literatura nacional e internacional acerca da atuação do terceiro setor e a crescente importância das organizações que o compõem tanto na esfera econômica, quanto na vida social cotidiana.

Peculiares por não serem organizações privadas comuns que visam ao lucro, nem organizações públicas administradas pelos governos e pela máquina estatal, elas são administradas sem finalidade lucrativa, segundo constituição e forma que se aproximam do modelo privado, porém fazendo-o com efeitos e objetivos que mais se aproximam da administração pública.

Se, por um lado, muitas vezes essas entidades são vistas como caminhos para desmandos e corrupção com recursos públicos, por outro, são reconhecidas como importantes na esfera econômica ao gerarem empregos e renda para as pessoas com que se relacionam, além de terem grande representatividade social, por, em muitas das vezes, atuarem em áreas de grande impacto na vida pública.

Citam-se exemplos de entidades brasileiras, nacional ou mesmo internacionalmente conhecidas, como as Santas Casas de Misericórdia, importantes no atendimento de saúde pública do Brasil, as Pastorais da Criança, com importante e aplaudido trabalho na diminuição da mortalidade infantil, entre outras.

Mais recentemente na área cultural, algumas novas e importantes organizações geridas em modelo sem fins lucrativos, como a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (OSESP) e a Orquestra Filarmônica de Minas Gerais, destacam-se nacional e até internacionalmente, porque, embora relativamente novas no cenário da música clássica em que a tradição tem um valor considerável, são reconhecidas pela qualidade de seu trabalho artístico e profissionalismo na gestão.

Em Minas Gerais, além da Orquestra Filarmônica gerida pelo Instituto Cultural Filarmônica (ICF), destacam-se ainda outras iniciativas culturais administradas por organizações do terceiro setor. Há a Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais (ADTV), canal de televisão voltado para difusão da cultura, e o Instituto Cultural Sérgio Magnani (ICSM), que apoia, por meio da captação e administração de recursos via Leis de Incentivo à Cultura, a programação de uma das mais importantes casas de espetáculos do Estado, o

Palácio das Artes, além de ser o administrador do programa Plug Minas, que tem como objetivo transformar a vida dos jovens por meio da inclusão na cultura digital.

Certo é que, além da importância dessas entidades no cenário econômico e social, vêm crescendo ao longo dos anos, e mais fortemente nas últimas duas décadas, estudos científicos em relação à sua forma de atuação, estruturação e administração.

Assim como as organizações privadas e públicas que, ao longo da história, passaram por grandes alterações em seu desenvolvimento estrutural e gerencial, as organizações do terceiro setor também vêm passando por grandes mudanças em sua conformação, estruturação e seus mecanismos de gerenciamento.

Segundo a teoria institucional, as organizações tendem não somente a alterar suas estruturas ao longo do tempo, mas também o fazem de maneira a se tornarem cada vez mais similares umas com as outras, na busca por legitimação e sobrevivência. Isso ocorre em função de pressões exercidas pelo ambiente em que estão inseridas, sendo essas pressões chamadas de força isomórfica.

Amplamente utilizada nos estudos organizacionais e na investigação dos motivos que levam as organizações a mudar sua forma e estrutura no decorrer do tempo, a teoria institucional de base sociológica e a governança sustentam o referencial teórico deste trabalho, auxiliando na compreensão do processo de conformação e estruturação das organizações do terceiro setor brasileiro ao longo dos anos, bem como apresentando e discutindo a incorporação das práticas de governança corporativa e seus desdobramentos no dia-a-dia dessas organizações.

Isso porque, se essas organizações historicamente surgem como modelos informais e menos profissionalizados do ponto de vista estrutural e administrativo, nos quais prevalecia o espírito de associativismo voluntário e filantropia, fica claro que isso mudou ao longo do tempo.

Hoje, há diversas entidades atuantes em projetos de grande importância e impacto social, administrando orçamentos compatíveis com grandes empresas privadas. Além disso, muitas vezes, grande parte do orçamento destas advém de repasses públicos, sendo indispensável que sobre elas recaiam todos os cuidados de controle e monitoramento quanto a suas ações, principalmente em relação à atuação dos gestores.

Nesse sentido, a Governança Corporativa é vista como uma forma de aperfeiçoamento do gerenciamento, diretamente ligada às questões da

profissionalização da gestão e do esforço das organizações em apresentar maior clareza e transparência das ações dos administradores. (BERNARDES, 2003).

Isso não pressupõe negar a capacidade das organizações do terceiro setor de se autogerenciarem e se desenvolverem, tanto que assim o fizeram ao longo do tempo. No entanto, parece inequívoco que a aplicação de princípios e práticas de governança corporativa nestas é cada vez mais presente e contribui para o processo de monitoramento e controle social de suas atividades, principalmente quanto a sua administração.

Um dos principais fundamentos para a discussão de governança é, portanto, exatamente o chamado conflito de agência. Esse conflito pode surgir quando proprietários do capital (principais) delegam para administradores (agentes) o poder para administrar e tomar decisão acerca da aplicação de seu patrimônio. O conflito se configura quando os agentes, em função da assimetria informacional e/ou oportunismo, acabam por administrar os recursos da organização com objetivos que não necessariamente estão alinhados com os interesses dos proprietários. (JENSEN; MECKLING, 1976).

No terceiro setor, a relação principal-agente acaba sendo diferente por não haver a figura dos donos da organização sem fins lucrativos. No entanto, como se pretende mostrar ao longo deste trabalho, há ampla literatura que aborda o tema no âmbito do terceiro setor, em que o conflito de agência se configura em relação aos administradores (agentes) e aqueles que, de alguma forma, afetam e são afetados pela organização (*stakeholders*).

Parece clara a necessidade de aplicação de princípios de governança em entidades do terceiro setor, exatamente para que se possa exercer melhor controle em relação à atuação dos gestores, buscando garantir que estes atuem em estrita observância aos objetivos organizacionais e, assim, atendam, da melhor forma possível, aos anseios sociais que giram em torno dessas entidades.

No ensinamento da teoria institucional pode-se dizer que a aplicação dos princípios e das práticas de governança corporativa pelas organizações do terceiro setor indica conformidade a padrões de conduta legitimamente aceitos (ROSSONI, SILVA, 2010). Isso porque, em um determinado campo organizacional, as organizações devem adotar práticas que a legitimem e garantam sua perenidade, observando o ambiente institucional que as afeta. (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

De acordo com entendimento do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2004), a instituição considerada referência no Brasil na discussão de governança, é o conselho de administração o órgão central da governança, encarregado de monitorar as atividades dos gestores e da organização como um todo. Nesse sentido, pode-se afirmar que o conselho de administração é órgão central na intermediação das relações entre a organização e o meio em que esta se insere.

Deve-se, porém, ter precaução para que os conselhos de administração, embora institucionalizados como órgãos de governança, não apenas existam de forma figurativa, mas atuem sim, de forma efetiva, segundo preceitos da boa governança. (ROSSONI, SILVA, 2010).

Fica evidente, portanto, a necessidade de se aprofundar na compreensão do papel dos conselhos de administração na governança de organizações do terceiro setor, por meio de uma investigação empírica acerca de sua atuação.

Ao final deste trabalho, pretende-se responder à seguinte pergunta: **como atuam os conselhos de administração na governança de organizações do terceiro setor?**

1.1 Objetivos da pesquisa

O presente estudo tem como objetivo geral investigar como atuam os conselhos de administração na governança das organizações do terceiro setor.

Como objetivos específicos pretende-se analisar:

a) na percepção dos conselheiros, qual deveria ser a relevância do conselho de administração na governança das organizações;
b) na percepção dos conselheiros, qual é na prática a relevância do conselho de administração na governança das organizações;
c) no dia a dia, qual a real relevância do conselho de administração na governança da organização.

1.2 Justificativa da pesquisa

Na década de 1990, seguindo a tendência de outros países desenvolvidos, o Brasil passou por um processo de reforma da administração pública, chamada Reforma Gerencial da Administração Pública do Estado. Essa reforma, dentre outros pontos relevantes, previa um processo chamado de “publicização” de atividades de interesse público, que se daria por meio da parceria entre poder público e entidades sem fins lucrativos. (BRASIL, 1998b).

Conhecido é que, a maioria das organizações não necessariamente dependiam fundamentalmente de financiamento público para empreender suas ações ao longo do tempo, mas, sem dúvida, a perspectiva de parceria com o Estado, e acesso a financiamento público para execução de atividades sociais com maior abrangência, passam a ser vistas como aparente caminho alternativo para solução de problemas de financiamento de várias organizações sem fins lucrativos.

Em Minas Gerais, seguindo a mesma tendência da reforma do Estado, o marco legal do terceiro setor se deu por meio da Lei n.14.870, de 16 de dezembro de 2003. (MINAS GERAIS, 2003). Essa lei estabelece pré-requisitos para que instituições sem fins lucrativos sejam qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) no âmbito do Estado, e assim possam realizar termos de parceria com o poder público com vistas a viabilizar financiamento para suas atividades.

Um ponto que merece destaque no processo de institucionalização legal do terceiro setor mineiro foi a relevância dada para temas relacionados à governança na Lei n. 14.870/03. Essa relevância evidencia-se em previsões como, a necessidade de que as entidades realizem constantes prestações de contas, que apliquem princípios fundamentais de contabilidade, que publiquem seus resultados, que criem meios para coibir vantagens individuais dos gestores e que constituam conselhos fiscais ou órgãos equivalentes. (MINAS GERAIS, 2003).

No processo de adequação institucional, fato relevante a ser observado é que o Conselho de Administração está presente em todas as instituições qualificadas como OSCIP em Minas Gerais, sendo esse órgão foco de diversos estudos na área da administração. Importa ainda observar que o Conselho de Administração por sua importância estratégica e abrangência de atuação na governança, mais ampla que a

do Conselho Fiscal, precede este último, sendo, na maioria das vezes, o órgão que exerce também as funções do segundo em OSCIPs.

Essa adequação organizacional em modelos que legitimam a ação das entidades perante a sociedade é amplamente discutida pela teoria institucional, que atenta para uma tendência de isomorfismo organizacional, analisando, com destaque, o processo de homogeneização na estruturação das organizações em determinado campo organizacional.

Sabe-se, ainda, que o processo de institucionalização pode se dar por diferentes pressões: normativas, miméticas e coercitivas. Isso quer dizer que, no processo de conformação das organizações no ambiente com vistas a se legitimarem, a observância de normas socialmente aceitas, a imitação de outras organizações e o atendimento expresso a determinações legais se apresentam como fatores que devem ser considerados na estruturação e no funcionamento das organizações. (DIMAGGIO; POWEL, 1991).

Se a legislação mineira prevê expressamente a criação de órgãos de governança nas entidades que realizarão parcerias com o poder público, o papel desses órgãos deve ser empiricamente compreendido. Até porque, ainda segundo Dimaggio e Powel (1991), o processo de homogeneização de organizações em função da regulação estatal, não necessariamente leva à melhor eficiência organizacional.

Miller-Millensen (2003) assevera que a literatura é rica em prescrever qual o papel do Conselho de Administração de organizações do terceiro setor e quais ações este deve desenvolver para ser efetivo. No entanto a autora completa que há pouca pesquisa empírica que analise a real relevância dos conselhos na governança das organizações desse setor.

Assim, por meio de uma investigação empírica, este estudo pretende contribuir na compreensão de como os Conselhos de Administração, uma vez institucionalizados em organizações do terceiro setor, efetivamente atuam na governança das organizações.

1.3 Estrutura do trabalho

Além dessa introdução que contém problema, objetivos e justificativa da pesquisa, a presente dissertação está estruturada em mais cinco partes.

Na próxima sessão, capítulo 2, é apresentado o referencial teórico que aborda a teoria institucional, a evolução histórica das organizações do terceiro setor brasileiro e mineiro, a evolução da discussão de governança nas organizações do terceiro setor, principalmente o conflito de agência, o papel do Conselho de Administração na governança do terceiro setor e, por fim, modelo teórico de pesquisa de Miller-Millensen (2003), que servirá de base para a investigação prática da atuação dos Conselhos de Administração na governança das organizações atuantes na área cultural do terceiro setor mineiro.

No capítulo terceiro é apresentada a metodologia de pesquisa com estratégia de coleta de dados e análise destes, além da apresentação das unidades empíricas, com breve texto sobre as organizações pesquisadas.

A análise dos resultados da pesquisa será apresentada no quarto capítulo e no quinto, as conclusões do pesquisador.

Nas sessões pós-texto serão apresentadas as referências bibliográficas e os apêndices utilizados no desenvolvimento da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção aborda-se o referencial teórico que suporta a presente pesquisa. A teoria institucional auxilia na compreensão do processo evolutivo das organizações do terceiro setor para a aplicação de práticas de governança corporativa em sua administração e discute o papel do Conselho de Administração enquanto órgão central da governança.

2.1 Teoria Institucional

A Teoria Institucional de base sociológica, opção teórica deste trabalho, tem suas origens nas ciências políticas, econômicas e sociais. Passou a se destacar nos estudos organizacionais em meados do século XX, por considerar as organizações como sistemas abertos, portanto, sujeitas às incertezas, interdependências e pressões ambientais. (AGUIAR; SILVA, 2008).

No Brasil, essa teoria recebe grande atenção nos estudos organizacionais por valorizar propriedades simbólico-normativas das estruturas das organizações, abrindo novas possibilidades para a pesquisa empírica, especialmente por expandir a compreensão sobre dimensões do ambiente e as consequentes relações interorganizacionais que nele ocorrem. (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005).

A inovação do enfoque sociológico fica patente quando traz para o centro da análise as relações organizações-ambiente, em contraponto ao estudo organizacional puramente racionalista prevalente na época. (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005).

Carvalho, Vieira e Goulart (2005) destacam ainda que a primeira corrente do institucionalismo, chamado “velho” institucionalismo, que surge no final da década de 1940 e se fortalece em meados da década de 1950, traz para o centro da análise organizacional as interações informais, em que as relações organizações-ambiente são primeiramente focadas em relações de poder e no processo constitutivo das instituições. No entanto, nessa abordagem, pouca atenção é dada para a organização, recaindo sua atenção principalmente nas macroestruturas institucionais e constitucionais, sistemas políticos, linguagem e sistema legal.

Após pouca produção científica na década de 1960, a teoria é retomada com o nome de “novo” institucionalismo na década de 1970, e as relações de poder são

postas em segundo plano, passando-se a evidenciar requisitos de conformidade a padrões institucionalmente legitimados, enfatizando a homogeneidade entre conjuntos de organizações. Destaca-se, nessa perspectiva, a percepção de que as organizações estão inseridas e respondem ao ambiente, que tanto as influencia do ponto de vista objetivo, no aprimoramento técnico destas, quanto no simbólico, por meio de valores, crenças e mitos. (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005).

A partir desse contexto, pode-se observar, em diversos estudos acadêmicos, ampla discussão acerca da distinção teórica entre o "velho" e "novo" institucionalismo. Como representante do "velho" institucionalismo desponta o nome de Phillip Selznick, principalmente com seus trabalhos de 1949 e 1957. Já como principais autores do chamado "novo" institucionalismo, há certo consenso no meio acadêmico em torno dos nomes de Meyer e Rowan (1977), Dimaggio e Powell (1991) e Scott (2001).

No presente trabalho, não se pretende aprofundar nas discussões sobre esta distinção, seguindo o entendimento de Silva et al. (2003) de que "as tentativas de distinção entre o 'velho' e o 'novo' institucionalismo devem ser tratadas com certo cuidado, uma vez que, apesar das novas e relevantes contribuições, muito do novo incorpora o que está no velho".

Pretende-se, assim, abordar esta teoria em uma linha única, considerando-se que, desde os trabalhos de Selznick até os atuais, o institucionalismo tem evoluído e se aprimorado. Cada pensador vem oferecendo sua contribuição de forma a agregar a uma teoria em evolução constante, que se confirma a cada dia como de grande relevância nos estudos organizacionais.

2.1.1 *Perspectiva teórica*

Philip Selznick é considerado por muitos autores como o grande precursor da teoria institucional. (FACHIN; MENDONÇA, 2003; GUERRA; AGUIAR, 2007). Uma das principais contribuições de seu trabalho vem da visão de organização não somente inserida em um ambiente, mas também interagindo com este, repleto de símbolos e valores, que precisam ser levados em conta pela organização no processo de busca por legitimidade, sobrevivência e equilíbrio. (FACHIN; MENDONÇA, 2003).

Em seu trabalho de 1949, *TVA and the grass roots*, Selznick faz uma análise da chamada tática de cooptação, que pode ser entendida “como o processo de absorver novos elementos na liderança ou na estrutura de determinação política de uma organização, como meio de procurar evitar ameaças a sua estabilidade ou existência.” (FACHIN; MENDONÇA, 2003, p. 35).

Assim, como base para evolução da teoria institucional, a tática de cooptação demonstra como “as forças ambientais condicionam a ação organizacional no afã de perpetuar-se, sobreviver e, fundamentalmente, institucionalizar-se.” (FACHIN; MENDONÇA, 2003, p. 36).

Se, por meio da obra de Selznick (1949), as bases para evolução da teoria institucional nos estudos organizacionais são consideradas lançadas, seu trabalho *Leadership in administration* (1957) é considerado por muitos autores como o resumo do pensamento institucionalista deste autor. (FACHIN; MENDONÇA, 2003, p. 36).

Selznick (1957) descreve o papel do líder de exercer na organização uma liderança institucional, ou seja, de infundir na organização um valor que vai além das exigências técnicas da execução de uma tarefa. Isso porque, ao mesmo tempo em que o autor reconhecia a visão racional de que as organizações são projetadas para atingir metas, ele observou que as estruturas formais não conseguem subjugar as dimensões não racionais do comportamento organizacional. (FACHIN; MENDONÇA, 2003, p. 36).

Na visão de Carvalho, Vieira e Lopes (1999), o processo de institucionalização em Selznick tem destaque pelo aspecto de que os valores substituem fatores técnicos na determinação das tarefas organizativas, o que significa uma contraposição à visão estritamente racional e mecânica da ação administrativa abordada na teoria da administração científica. Assim, indivíduos não agem puramente baseados em seus papéis formais, e organizações também não agem puramente baseadas em suas estruturas formais.

Nessa linha, sobressai, na obra de Selznick, o papel do líder institucional, que se torna, portanto, um perito na promoção e proteção de valores, tomando decisões críticas de especificar e refazer os objetivos genéricos de sua organização de modo a adaptá-los, sem maiores distorções, aos requisitos de sobrevivência institucional. (SELZNIK, 1971).

O padrão das decisões críticas desenvolve uma estruturação de caráter distintivo para cada organização. A organização é para o autor um organismo adaptativo, que se molda ao reagir a características e comprometimentos dos participantes, assim como a influências do ambiente externo. (FACHIN; MENDONÇA, 2003, p. 39).

Assim, nas palavras de Selznick, fica clara sua ideia de institucionalização:

> Institucionalização é um processo. É algo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalha, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram, a maneira como se adaptou ao seu ambiente. (SELZNICK, 1971, p.14).

Para Selznick (1996), a organização e a instituição são conceitos diferentes, em que a organização, uma vez institucionalizada, passa a ser percebida como de caráter especial e possuir uma competência distintiva. No entanto, essa percepção pode estar embasada apenas em uma incapacidade treinada ou inerente à organização. A legitimidade pode não estar necessariamente embasada em eficiência e efetividade.

Se, em seu trabalho *Leadership in administration* (1957), Selznick havia sugerido que o aspecto mais significativo da institucionalização era a infusão de valor além dos requisitos técnicos, o próprio autor em 1996 deixa claro que não pretendia negar outros aspectos que influenciam o processo de institucionalização. Assim, o autor enumera a criação de estrutura formal, o aparecimento de normas informais, recrutamento seletivo de profissionais, rituais administrativos, ideologias e muitos outros aspectos do cotidiano de uma organização, que resultam de uma história especial desta na busca por atingir suas metas, resolver problemas corriqueiros e se adaptar ao ambiente. (FACHIN; MENDONÇA, 2003, p. 42).

Em uma relevante análise sobre o trabalho de Selznick, os autores Carvalho, Vieira e Goulart (2005) explicam que há uma diferença analítica entre organização e instituição. A organização é vista como um instrumento técnico, de natureza perecível e racional, que, por meio da mobilização das energias humanas, é projetada para executar um serviço. Já a instituição é um produto natural das pressões e necessidades sociais, algo adaptável e receptivo, que se torna depositário do idealismo de um grupo, sendo, portanto, menos perecível.

Selznick, ainda sobre institucionalização, afirma que: “no fundo, institucionalização é uma ideia neutra, que pode ser definida como ‘a emergência de padrões ordenados, estáveis e socialmente integrados, a partir de atividades instáveis, pouco organizadas e estritamente técnicas. (BROOM; SELZNICK, 1955, p. 238).’” (SELZNICK, 1996, p. 271, tradução nossa)[1].

Os autores Meyer e Rowan (1977), considerados representantes do “novo” institucionalismo, observam que, nas sociedades modernas, as estruturas formais das organizações são estabelecidas em contextos altamente institucionalizados, e essas estruturas refletem os entendimentos difundidos na realidade social. Assim, políticas, programas e procedimentos das organizações modernas decorrem dos mitos criados pela opinião pública, opinião de cidadãos de destaque, conhecimento legitimado pelo sistema, prestígio social, leis e definições jurisprudenciais dos tribunais. Nesse sentido, produtos, serviços, técnicas, políticas e programas institucionalizados funcionam como poderosos mitos, e muitas organizações os adotam cerimonialmente. (MEYER; ROWAN, 1977).

Os autores resumem institucionalização como o processo pelo qual estruturas sociais, obrigações ou circunstâncias assumem o *status* de norma no pensamento e na ação sociais. (MEYER; ROWAN, 1977).

No entanto as estruturas formalmente institucionalizadas nas organizações podem refletir muito mais mitos cegamente incorporados por estas que necessidades técnicas úteis para o exercício de seus trabalhos. (MEYER; ROWAN, 1977).

Destaca-se, portanto, uma visão crítica dos autores para o fato de as organizações se orientarem para incorporação das práticas e dos procedimentos reconhecidos como supostamente racionais na sociedade em que se inserem, como forma de aumentar seu grau de legitimidade e suas chances de sobrevivência, independente da imediata eficácia relativa a tais práticas e procedimentos. (MEYER; ROWAN, 1977).

As organizações desenham estruturas formais que se adaptam às prescrições dos mitos percebidos no ambiente institucional em que se inserem, demonstrando que atuam com base em valores coletivamente aceitos, ou seja, de maneira

[1] *At bottom, institutionalization is a neutral idea, which can be defined as “the emergence of orderly, stable, socially integrating patterns out of unstable, loosely organized, or narrowly technical activities”* (BROOM; SELZNICK, 1955, p. 238).

adequada e/ou legítima (MEYER; ROWAN, 1977). Os mesmos autores, entretanto, afirmam que a aceitação incondicional de regras institucionalizadas pode conflitar com os critérios de eficiência e, para que essa seja preservada, a conformidade da organização pode ser enfraquecida, sacrificando suas bases e legitimidades.

Nessa perspectiva, Meyer e Rowan (1977) propuseram a ampliação conceitual da visão de ambientes em termos técnicos e institucionais, como facetas de uma mesma dimensão. (SILVA; GONÇALVES, 2001; GUERRA; AGUIAR, 2007).

Assim, nas palavras de Guerra e Aguiar:

> [...] os ambientes podem apresentar às organizações demandas de duas formas diferentes: (i) técnicas e econômicas ("Market- driven"), que requerem da organização produção e troca de seus produtos e serviços; são demandas do *ambiente técnico*, em cujo âmbito as organizações serão avaliadas pela eficiência de seu trabalho; (ii) sociais e culturais, que requerem das organizações o desempenho de papéis específicos na sociedade, mantendo certas aparências externas que constituem demandas do *ambiente institucional*. Nele são elaborados e disseminados sistemas e regras sociais, tanto formais quanto informais, cujo adequado atendimento por parte das organizações contribui para lhes proporcionar suporte e legitimidade, aumentando suas chances de sobrevivência. (GUERRA; AGUIAR, 2007, p. 8).

A interconexão dos dois tipos de ambiente na teoria institucional é fundamental nos estudos das organizações, cujo desempenho deve ser visto tanto pelo lado objetivo, relativo à eficiência e qualidade dos produtos e serviços gerados, quanto pelo lado subjetivo, correspondente à adequação da organização a símbolos, normas e valores aceitos pela sociedade em que está inserida. (GUERRA; AGUIAR, 2007).

Diante de incertezas ambientais, a competição entre as organizações volta-se tanto para a busca de recursos e consumidores, quanto para a busca por legitimidade institucional, fazendo com que as práticas organizacionais sejam cada vez mais homogêneas e isomórficas, resultando, assim, menor variedade e instabilidade institucional. (MEYER; ROWAN, 1977).

Ainda na esteira da interconexão dos ambientes sugerida por Meyer e Rowan (1977), emergem dois isomorfismos: o competitivo, que é decorrente da pressão de mercado e das trocas entre os integrantes de um mesmo espaço organizacional, e em que há uma forte influência do ambiente técnico; e o institucional, que inclui luta por legitimidade, na qual há uma forte influência do ambiente institucional em si. (FONSECA, 2003).

O processo de isomorfismo competitivo é abordado com bastante ênfase nos trabalhos da ecologia populacional; tendo Hawley (1968) e Hannan e Freeman (1977) como importantes representantes dessa teoria organizacional (DIMAGGIO; POWELL, 1991). Nessa teoria, o isomorfismo constitui um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais. (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

O foco dessa teoria está na seleção das organizações, analisando até que ponto organizações em um mesmo ambiente se sustentam diante da competição e da escassez de recursos. Segundo os autores clássicos dessa teoria, o isomorfismo pode acontecer porque as formas não ótimas são excluídas de uma população de organizações. (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Dimaggio e Powell (1991), assim como Meyer & Rowan (1977), também destacam que existem dois tipos de isomorfismo: o competitivo, abordado na teoria da ecologia populacional conforme acima explicado; e o isomorfismo institucional, que se concentra na compreensão da busca por conformidade institucional e consequente legitimidade.

Assim, o isomorfismo institucional constitui ferramenta útil para compreender a política e o cerimonial que permeiam a vida organizacional moderna, vez que o isomorfismo competitivo é apenas um complemento do isomorfismo institucional. (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Para esses autores, existem três mecanismos de isomorfismo institucional, não excludentes e que, portanto, podem se fazer presentes em um mesmo contexto ambiental: “isomorfismo coercitivo, que deriva de influências políticas e do problema da legitimidade; isomorfismo mimético, que resulta de respostas padronizadas à incerteza; e isomorfismo normativo, associado à profissionalização.” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 67).

Caracteriza o isomorfismo coercitivo, o fato de as organizações estarem sujeitas no ambiente tanto a pressões formais como informais, emanadas tanto por outras organizações quanto por expectativas culturais da sociedade em que estas organizações atuam. (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Ao analisarem o isomorfismo coercitivo proposto por Dimaggio e Powell (1991), Guerra e Aguiar (2007) asseveram que as organizações se submetem a este ao sofrerem pressões pelas regulamentações governamentais ou por outras fontes

com as quais se relacionam e mantêm interdependência, exemplificando outras organizações e o sistema social em que estão inseridas.

Ainda analisando o isomorfismo coercitivo, vale recorrer às observações de Meyer e Rowan (1977) acerca do papel das grandes organizações institucionalizadas, especialmente o Estado, no que diz respeito às pressões que estas impõem às demais. Segundo os autores, grandes organizações exercem seu domínio inclusive no ambiente social, principalmente o Estado, tornando as organizações, nesse ambiente, cada vez mais similares.

Outra fonte de isomorfismo proposta por Dimaggio e Powell (1991) é aquela derivada da imitação. Chamado de isomorfismo mimético, este se distingue do primeiro por não ser fruto de pressão oferecida por qualquer autoridade coercitiva.

A principal força do isomorfismo mimético é a incerteza. Os autores explicam que uma organização inserida em um ambiente de incertezas, tanto internas quanto externas, tende a imitar organizações tidas como bem-sucedidas. Nesse ponto, merece destaque a busca por legitimidade, já amplamente discutida até aqui.

Nessa linha, “as organizações tendem a tomar como modelo em seu campo outras organizações que elas percebem ser mais legítimas ou bem-sucedidas.” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 70).

A terceira fonte de mudanças organizacionais isomórficas descritas por Dimaggio e Powell (1991) como normativa, deriva principalmente da profissionalização.

Na visão dos próprios autores, a definição para profissionalização que explica esta fonte de isomorfismo é a seguinte:

> [...] interpretamos a profissionalização como a luta coletiva de membros de uma profissão para definir as condições e os métodos de seu trabalho, para controlar a “produção dos produtos” (LARSON, 1977, p. 49-52) e para estabelecer uma base cognitiva e legitimação para a autonomia de sua profissão. (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 70).

Os dois principais aspectos que justificam o isomorfismo normativo, emanado pela profissionalização, são o apoio da educação formal e a legitimação que esta gera em uma base cognitiva produzida por especialistas universitários, e o crescimento das redes de profissionais que perpassam por diversas instituições, difundindo rapidamente modelos de administração. (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Assim, universidades, instituições de treinamento profissional, associações profissionais, entre outras, constituem importante centros de disseminação de regras e normas para o comportamento organizacional, que serão aplicadas pelos gerentes profissionais e seus funcionários, gerando inevitavelmente uma homogeneização das organizações. (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Por fim, os autores ainda citam a seleção de pessoal para as organizações como uma forma de isomorfismo normativo, uma vez que organizações de um mesmo campo tendem a contratar altos gestores oriundos de organizações similares em termos de produtos e serviços, o que acaba por gerar uma disseminação de práticas similares por esses profissionais nas diferentes organizações em que atuam. (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Ainda na discussão teórica do institucionalismo, Scott (2008) acrescenta uma relevante análise acerca da definição do que são instituições, caracterizando-as como estruturas sociais duráveis, multifacetadas criadas por elementos simbólicos, atividades sociais e recursos materiais, relativamente resistentes a mudança.

Para este autor, instituições são compostas por elementos regulativos, normativos e cultural-cognitivos, que, associados às atividades sociais e recursos materiais, fornecem estabilidade à vida social em um ambiente. (SCOTT, 2008).

Os três pilares para a compreensão das instituições são as regras, as normas e as crenças cultural-cognitivas, que, de forma integrada, provêm estabilidade e significado para o comportamento social. Assim, as instituições impõem restrições por meio da definição dos limites legais, morais e culturais, determinando o que são atividades legítimas ou não legítimas. (AGUIAR; SILVA, 2008).

No pilar regulativo, destaca-se a ênfase nos aspectos legais, com processos de fixação de regras, monitoramento e aplicação de sanções. O processo regulatório pressupõe capacidade de estabelecimento de regras, capacidade de inspecionar conformidade dos outros a estas e estipulação de sanções para a não conformidade a estas. (SCOTT, 2008).

Regras e leis são elaboradas para regular e inibir o comportamento dos atores, sendo aplicadas sanções para aqueles que não as obedecem. A base da legitimidade é a adequação a essas regras e leis. (AGUIAR; SILVA, 2008).

No pilar normativo, a ênfase é dada em regras normativas que introduzem, de forma prescritiva, avaliativa e obrigatória, padrões de conduta socialmente aceitos. Normas e valores são incorporados aos padrões de conduta considerados

desejáveis (SCOTT, 2008). A base da legitimidade se dá pelo comportamento apropriado, uma vez que valores e normas são interiorizados como um padrão de conduta. (AGUIAR; SILVA, 2008).

Assim, os valores e as normas são decorrentes de papéis desempenhados por indivíduos ao enfrentarem certas circunstâncias, sendo interiorizados no uso cotidiano, tornando-se, ao longo do tempo, obrigação ou comportamento moralmente organizado. (FONSECA, 2003).

O terceiro pilar, o cultural-cognitivo, é entendido por Scott (2008) como a principal contribuição do chamado “novo” institucionalismo. Na abordagem cultural-cognitiva, conceitos compartilhados constituem a natureza da realidade social, moldando os significados desta e as ações do ser humano. (SCOTT, 2008).

Citando D’Andrade (1984), Scott (2008) esclarece que a ação de um ser, em grande parte, é função de sua percepção interna do ambiente em que está inserido. Símbolos – palavras, sinais e gestos – moldam o significado de objetos e atividades. O rótulo cultural-cognitivo capta a interpretação interna do sujeito como um processo moldado por padrões culturais externos.

A legitimidade nesse pilar está atrelada à percepção do público em geral de que a organização está habilitada a agir de modo socialmente considerado racional e objetivo. Atores que se alinham com crenças culturais prevalecentes são susceptíveis a ser considerados competentes e conectados, enquanto aqueles que estão em desacordo são considerados, na melhor das hipóteses, “sem noção”, e na pior “loucos”. (SCOTT, 2008).

Pode-se concluir que as organizações precisam mais do que recursos materiais e técnicos para sobreviver no ambiente social, elas precisam também de aceitabilidade e credibilidade. A isso a sociologia emprega o conceito de legitimidade (SCOTT, 2008). Como definição mais completa de legitimidade, Suchman (1995, p. 574), citado por Scott (2008, p. 59), afirma que: “legitimidade é uma percepção ou assunção generalizada de que ações de uma entidade são desejáveis, adequadas e apropriadas em um sistema socialmente construído por normas, valores, crenças e definições”. Scott (2008, p. 59) completa que “o ‘sistema socialmente construído’ a que se refere Suchman nada mais são que padrões institucionais”.

No processo de institucionalização, ora um pilar prevalece, ora outro, no entanto, eles atuam em conjunto em um dado ambiente, sendo fontes de pressão por legitimação das organizações. (SCOTT, 2008).

Considera-se, neste trabalho, como bastante relevante a observação de Fonseca (2003) que, ao abordar a trajetória da teoria institucional ao longo dos anos, destacando as ideias de autores, como Berger e Luckmann, Meyer e Rowan, e Jefferson, conclui:

> Embora percebido como termo sujeito a várias definições, entende-se por institucionalização o processo de transformar crenças e ações em regras de conduta social. Ao longo do tempo, por influência de mecanismos de aceitação e reprodução, tais regras tornam-se padrões e passam a ser encaradas como rotinas naturais, ou convenções amplamente compartilhadas da realidade. (BERGER; LUCKMANN, 1967; MEYER; ROWAN, 1983; JEPPERSON, 1991 *apud* FONSECA, 2003, p. 58).

Assim, a institucionalização, muito mais que um conceito, é abordada, neste trabalho, como arcabouço teórico que auxilia na compreensão de como as organizações se modificam ao longo do tempo, não apenas por forças internas, mas também por forças externas com as quais se relacionam em um determinado campo.

2.1.2 *Campo Organizacional*

Dimaggio e Powell (1991, p. 65) destacam a dificuldade de se estabelecer um campo organizacional *a priori*, sendo importante que essa definição parta de uma investigação empírica. Esclarecem, no entanto, que "por campo organizacional, entendem aquelas organizações que, em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional [...]" e completam que, "[...] a ideia de campo abrange a importância tanto da conectividade quanto da equivalência estrutural entre organizações que o compõem." (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p.65).

Dimaggio e Powell (1991) observam que campos organizacionais apenas existem se puderem ser definidos institucionalmente. Para que essa definição ocorra, quatro elementos devem ser observados na estruturação de um campo: a) um aumento na amplitude da interação entre organizações no campo; b) o surgimento de estruturas de dominação e padrões de coalizões interorganizacionais claramente definidos; c) o aumento na carga de informação com a qual as organizações dentro de um campo têm de lidar; e d) o desenvolvimento de uma conscientização mútua entre os participantes de um grupo de organizações de que estão envolvidos em um negócio comum.

Essa conceituação de campo é importante “uma vez que diferentes organizações, no mesmo ramo de negócios, estejam estruturadas em um campo concreto, forças poderosas emergem, levando a se tornarem mais similares.” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 65).

Destacam-se, nesse sentido, duas hipóteses, apresentadas pelos autores, que traduzem seu pensamento acerca das pressões isomórficas em um campo. Na primeira, quanto mais as organizações interagem com o Estado, maior o nível de isomorfismo no campo; e na segunda, quanto mais um campo organizacional depende de uma fonte ou fontes similares de recursos vitais, maior também deverá ser o nível de isomorfismo. (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Scott (2008) sustenta que, na visão de Dimaggio e Powell (1991), grande ênfase é dada para o processo de homogeneização das organizações em um mesmo campo, sendo este caracterizado pelas relações de interdependência e poder que se estabelecem.

Importa destacar que um dado campo organizacional é constituído ao longo do tempo, sendo, em seu estágio inicial, composto por organizações isoladas que, *a priori*, não se reconhecem no campo. No decorrer do tempo, o campo vai se estruturando e as organizações se reconhecem como importantes umas às outras, momento em que se estreitam os relacionamentos, com um consequente aumento de interação e compartilhamento de valores. (SCOTT, 2008).

No mesmo sentido de Dimaggio e Powell (1991), Scott (2008) observa que, na medida em que um campo vai se tornando mais estruturado, simultaneamente a diversidade de organizações abre espaço para a homogeneidade, e, assim, as organizações tornam-se mais semelhantes e estáveis. (VIEIRA; CARVALHO, 2003).

Scott (2008) observa ainda que um importante instrumento de caracterização de um campo organizacional é o sistema de governança. O autor argumenta que cada campo organizacional é caracterizado por um sistema distintivo de governança composto por uma combinação de atores públicos e privados que empregam certa combinação de controles regulatórios e normativos sobre as ações dos próprios atores no campo. O sistema se caracteriza por um controle regulador criado a partir de acordos mútuos, autoridade hierárquica legitimada ou regras coercitivas que se aplicam entre as organizações do campo. Nessa seara, o papel do Estado é colocado como central pelo autor.

Por fim, como indicador da estruturação de campo, Scott, citado por Vieira e Carvalho (2003, p.18), acrescenta quatro indicadores, a saber:

> a) extensão do acordo sobre a lógica institucional que direciona as atividades no campo;
> b) o aumento do isomorfismo estrutural entre as populações no campo;
> c) o aumento da equivalência estrutural de conjunto de organizações no campo;
> d) o aumento da definição das fronteiras do campo. (SCOTTT *apud* VIEIRA; CARVALHO, 2003, p. 18).

Essa noção de campo é extremamente útil na pesquisa empírica, porque auxilia a compreender como formas de pressão isomórficas se apresentam em um determinado grupo de organizações, inseridas em um mesmo ambiente institucional. Neste sentido, este conceito é importante para a presente pesquisa que pretende estudar organizações similares em termos de área de atuação, forma de constituição, fontes de financiamento, estrutura administrativa e de governança.

2.2 Terceiro setor – da filantropia à governança

Em estudos organizacionais, principalmente ao se discutir o processo evolutivo das organizações e como a teoria institucional aborda a conformação destas ao longo do tempo, importante se faz analisar como um determinado campo organizacional evoluiu ao longo do tempo. Nesta seção será apresentado um breve histórico sobre o terceiro setor brasileiro e a evolução de suas organizações até os dias atuais.

2.2.1 *Breve histórico do terceiro setor brasileiro*

Ao se falar no surgimento de entidades que compõem o terceiro setor brasileiro, há certo consenso na literatura de que os primeiros relatos datam de meados do século XVI, por meio das ações na área da saúde pública realizadas pelas Santas Casas de Misericórdia. (FISCHER; FALCONER, 1998; FALCONER, 1999; GUERRA; AGUIAR, 2007). Nessa atuação, características presentes até mesmo em modernas tentativas de conceituação de terceiro setor já podem ser observadas, como o associativismo voluntário e a filantropia.

Observe-se que, mesmo no final do século XIX, com o início da era da industrialização nacional, o socorro aos mais necessitados no Brasil ainda se dava, menos por instituições governamentais e mais pela caridade individual ou coletiva de natureza puramente filantrópica. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2005).

No século XX, os primeiros relatos da ação não governamental mais intensa são observados entre as décadas de 1950 e 1960, com registros de atuação de entidades sem fins lucrativos, como, por exemplo, comunidades eclesiásticas de base (CEBs), associações de pequenos produtores, cooperativas rurais e até associações de bairros. É válido ressaltar que esse período de crescimento do surgimento dessas entidades foi interrompido pelo movimento militar iniciado em 1964. (VARGAS, 2008).

Já em meados de 1970 vê-se a proliferação de entidades independentes, principalmente na forma de organizações de resistência ao Estado totalitário. Muitas delas surgiram exatamente para questionar, de forma organizada, um Estado militar que impunha sérias limitações às liberdades individuais. A utilização da nomenclatura ONG (Organização não governamental) tornou-se comum no Brasil em função da necessidade de distinção institucional clara entre essas organizações e o Estado. (MENDONÇA; MACHADO FILHO, 2004).

Ser reconhecido como não governamental era condição fundamental para obtenção de recursos de entidades internacionais de fomento a iniciativas de resistência aos governos totalitários latino-americanos. (FISCHER; FALCONER, 1998; GUERRA; AGUIAR, 2007).

Nesse contexto, as entidades que se autodenominavam não governamentais possuem importante papel por terem se organizado coletivamente e de maneira consistente, para disseminar valores importantes para o processo de redemocratização do Estado, fazendo-o por meio da negação ao assistencialismo e à promoção da defesa dos direitos sociais e individuais. (FALCONER, 1999).

Falconer (1999) ainda destaca que, no processo de proliferação das entidades não governamentais no Brasil, observou-se forte influência de entidades internacionais e multilaterais, oriundas de países desenvolvidos, que apoiavam ações nacionais, principalmente contra o regime militar, com iniciativas cujos objetivos eram fortalecer a democracia por meio da participação popular.

Já na década de 1980, em um ambiente de redemocratização, as organizações não governamentais passam a se estabelecer e atuar de forma livre em suas bases comunitárias, diversificando ainda mais suas áreas de atuação. Passam também a agir no âmbito das políticas públicas, reforma agrária, direitos humanos, dívida externa, entre outros temas relevantes na vida pública nacional. (VARGAS, 2008).

No início da década de 1990, Peter Drucker (1994) já observava que o terceiro setor tinha sido o que mais cresceu nos Estados Unidos e no mundo nos últimos 20 anos. No entanto, no Brasil, é nos anos 1990 que há um grande crescimento de importância dessas entidades na vida social e econômica nacional, em um processo que seguia tendências internacionais de reestruturação de Administrações Públicas, chamado Programa de Reforma Gerencial da Administração Pública. (BRASIL, 1998b).

Falconer (1999) observa que o ponto de partida para a reforma foi a constatação do esgotamento do modelo de Estado até então existente no Brasil, sendo dado papel de destaque às organizações privadas sem fins lucrativos. Isto porque se percebeu que o Estado “máximo”, responsável exclusivo pela prestação de serviços de interesse público de todas as ordens, garantindo sozinho o bem-estar de toda a sociedade, não mais tinha lugar, principalmente por suas ineficiências gerenciais atreladas à administração pública burocrática.

Em resposta a essa percepção, propõe-se o conceito de administração pública gerencial, caracterizada, *a priori,* como eficiente e de qualidade, descentralizada e com foco no cidadão. (FALCONER, 1999).

Falconer (1999) destaca que, em um primeiro momento, ainda nos anos 1990, a ação do governo federal no sentido de incrementar a participação do terceiro setor na ação pública, se dá por meio de dois programas. São eles: o *Programa Comunidade Solidária* e o *Plano Diretor de Reforma do Estado.*

Tendo ambos como foco a parceria entre o governo e entidades do terceiro setor, no primeiro se vê a consolidação do *Conselho da Comunidade Solidária,* com membros tanto do governo como da sociedade civil, e objetivos de propor novas estratégias, incentivar iniciativas não governamentais e promover meios para o fortalecimento do terceiro setor como um todo. O objetivo principal de atuação do Conselho é tornar mais claras, produtivas e eficientes as relações entre o Estado e o terceiro setor. (BRASIL, 1996 *apud* FALCONER, 1999).

Já o Plano Diretor de Reforma do Estado propunha mecanismos objetivos de “publicização” das atividades públicas não exclusivas do Estado. Segundo entendimento do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, responsável pelo processo e comandado por Luiz Carlos Bresser Pereira na época:

> A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (BRASIL, 1998b, p. 9).

Nesse contexto, surge, com destaque, o poder regulador do Estado, promulgando a Lei n. Federal 9.637, de 15 de maio de 1998, chamada Lei de OSs (Organizações Sociais), que foi considerada ferramenta pioneira no processo de reforma do Estado Brasileiro, no que diz respeito à implementação da “publicização” de serviços públicos:

> Por meio de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não estatal, o denominado terceiro setor, a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. (BRASIL, 1998b, p. 9).

Destaca-se o surgimento de um novo conceito ou esfera da administração, ou seja, a “pública não estatal”, representada pelas organizações sem fins lucrativos que, não voltadas para o lucro e sem a figura dos proprietários, estão orientadas para o atendimento do interesse público. (FALCONER, 1999). Em tese, os serviços públicos não exclusivos podem ser realizados de forma mais eficaz por meio das organizações sem fins lucrativos, que, com o financiamento do Estado, podem gerar melhores resultados, submetendo-se tanto ao controle estatal, quanto ao controle social direto.

Assim, algumas atividades realizadas pelo Estado e que podem ser mais bem realizadas com a lógica administrativa e conceitual de entidades do terceiro setor são transferidas para entidades sem fins lucrativos por meio de contrato, chamado Contrato de Gestão. Nesse contrato, são estabelecidas obrigações entre as partes. O Estado se compromete a financiar as atividades, e a entidade de terceiro setor a atingir resultados sociais pactuados.

No entanto, para que essa relação se estabeleça, a entidade deverá primeiramente observar diversos requisitos previamente estabelecidos na lei, para então se titular Organização Social. O título de Organização Social apenas deve ser visto como uma chancela para que esta possa estabelecer com o Estado um Contrato de Gestão, não representando o surgimento de um novo setor sem fins lucrativos.

Outra regulamentação legal do terceiro setor, editada em 1999 na esteira do mesmo movimento de reforma do Estado Brasileiro, a Lei Federal n. 9.790, de 23 de março de 1999, prevê outra titulação de entidades que preencham requisitos legais não muito diferentes da Lei de OS.

No caso da Lei n. 9.790/99, também chamada Lei das OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), o que se procura não é transferir atividades públicas do Estado para o terceiro setor. O que se propõe é que serviços de interesse público e socialmente relevantes, realizados por entidades do terceiro setor, possam ser fomentados pelo Estado, por meio de um Termo de Parceria entre Estado e entidade sem fins lucrativos do terceiro setor.

Seguindo modelo da lei de OSs, essa lei estabelece a titulação das organizações sem fins lucrativos que preencham seus pré-requisitos como OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - em uma lógica não muito diferente do Contrato de Gestão, porém por meio de um instrumento chamado Termo de Parceria, em que são pactuadas metas e obrigações para a OSCIP em contrapartida a recursos repassados pelo Estado para executá-las.

Vale destacar que, para efeito da legislação abordada, são reconhecidas como de interesse público, passíveis de titulação e aptas a formalizar contrato de gestão ou termo de parceria entre Estado e entidades do terceiro setor, as seguintes áreas: educação, saúde, cultura, segurança alimentar, proteção de direitos humanos e de cidadania, proteção do meio ambiente, desenvolvimento econômico e tecnológico, esportes e pesquisa científica. Essas áreas podem ser administradas de forma pública não estatal. (BRASIL, 1998b).

Essas certificações são importantes porque abrem o leque de oportunidades para obtenção de recursos para as entidades, seja de doações com benefícios fiscais, seja por meio de parcerias com órgãos públicos. Se a sobrevivência das entidades sem fins lucrativos, na maioria dos casos, não depende fundamentalmente de financiamento público, é certo que, a partir desse movimento,

as parcerias com órgãos públicos passaram a ser vistas como uma aparente solução para os problemas de financiamento das atividades sociais. (FISHER; FALCONER, 1998).

Essa percepção pode ser confirmada por dados do estudo do IBGE (2004), salientando que, no início dos anos 1990, o Brasil possuía cerca de 90 mil organizações do terceiro setor, número que saltou para aproximadamente 270 mil em 2002. O Relatório PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – de 2002 mostra que naquele ano o terceiro setor brasileiro já representava 5% do PIB - Produto Interno Bruto nacional.

2.2.2 *Terceiro setor em Minas Gerais*

A competência para legislar sobre o terceiro setor no Brasil é conferida tanto à União quanto aos demais entes federativos. Assim, além da União, tanto os Estados quanto os Municípios podem formular legislação própria e específica para regular as relações entre poder público e entidades do Terceiro Setor.

Em Minas Gerais, no ano de 2003, foi promulgada a Lei Estadual n. 14.870, de 16 de dezembro de 2003, que possui forte similaridade com a legislação federal (Lei n. 9.790/99). Essa lei também dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP. (MINAS GERAIS, 2012a).

Trata-se da regulamentação de titulação de entidades do terceiro setor mineiro como OSCIP, desde que atuantes nas áreas já mencionadas como de interesse público e que atendam, em sua conformação jurídica e administrativa, a requisitos expressamente previstos na própria lei.

Destaca-se que essa legislação inova em relação à federal porque prevê também a transferência de pessoal e equipamentos públicos para as entidades de terceiro setor para realização de suas atividades, tornando-se um modelo misto entre a legislação de OS e de OSCIP.

Como já observado anteriormente, o processo de qualificação de entidades do terceiro setor insere-se em um modelo de reforma do Estado Brasileiro, que, a partir da década de 1990, inicia um processo no qual o terceiro setor passa a ser

percebido com mais relevância no contexto dos serviços públicos não exclusivos do Estado.

Em Minas Gerais, não foi diferente. Ação de reforma da administração do Estado integrou-se a um modelo geral de reforma da administração pública, chamado pelo próprio governo mineiro, a partir de 2003, de “Choque de Gestão”. Esse modelo tem como objetivo declarado atuar com mecanismos mais transparentes e eficientes de gestão de diversas áreas da administração pública, com o objetivo de gerar resultados mensuráveis da administração pública para a população. (MINAS GERAIS, 2012).

Para isso são adotadas ferramentas não apenas de qualificação, mas também de controle intenso das organizações, como comitês de avaliação compostos por representantes das entidades, do governo e da sociedade civil; práticas de fiscalização rotineira dos órgãos de controle público, como Controladoria Geral do Estado, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado.

Os efeitos dessa legislação no terceiro setor de Minas Gerais também podem ser analisados pelo número de organizações qualificadas e pelo volume de recursos movimentados por elas em parceria com o Estado. Entre a promulgação da lei de OSCIP mineira até os dias atuais, 184 instituições se qualificaram como OSCIP no Estado de Minas Gerais, o que quer dizer que estas se adequaram às demandas do marco legal estadual.

No mesmo período foram formalizados mais de 93 Termos de Parceria entre órgãos do Governo de Minas e organizações qualificadas como OSCIP, com repasses de recursos no período na ordem de aproximadamente R$ 419.000.000,00 (quatrocentos e dezenove milhões de reais). (MINAS GERAIS, 2012).

Com esse considerável número de organizações qualificadas como OSCIP e o grande volume de recursos públicos administrados por estas, a discussão de mecanismos de fiscalização e controle sobre elas torna-se patente, motivo pelo qual discussões relativas à governança vêm ganhando espaço nos estudos sobre organizações do terceiro setor.

2.2.3 *Delimitação teórica de terceiro setor*

De acordo com Fischer e Falconer (1998), a demasiada importância dada pelos estudos organizacionais e econômicos no século XX às instituições privadas capitalistas e órgãos públicos deixou o terceiro setor em uma zona nebulosa de conceituação. Essa obscuridade que cercou os conhecimentos científicos e técnicos sobre essas organizações no Brasil não foi impedimento para sua proliferação.

Já no início dos anos 1990, um setor tão representativo na vida econômica nacional e mundial, naturalmente, passou a ser objeto não apenas de maior número de estudos científicos mas também de tentativas diversas de conceituação. As divergências em termos de conceituação estão fortemente relacionadas com a diversidade de entidades e atividades que podem compor esse setor.

Falconer (1999) destaca que terceiro setor, entre outras expressões, é o termo que vem encontrando maior aceitação para designar o conjunto de iniciativas provenientes da sociedade, voltadas para a produção de bens públicos. Porém ainda divide espaço com as expressões: sem fins lucrativos, não governamentais, filantrópicas, solidárias, associativas, etc.

Salamon e Anheier (1992) observam que a diversidade de entidades, a falta de dados sistemáticos acerca de suas atividades e mesmo o tratamento legal dado às iniciativas não lucrativas ao redor do mundo dificultam o processo de avaliação do real papel e escopo de atuação. Nesse sentido, a grande variedade de tamanhos, formatos, estruturas e recursos observáveis na evolução do terceiro setor brasileiro são resultado da própria pluralidade da sociedade brasileira. (FISCHER, 2002).

Para Aguiar e Silva (2008), as entidades de terceiro setor têm natureza não governamental, não-lucrativa e características de atuação que envolvem ação voluntária, autônoma e privada em torno de objetivos coletivos e de interesse público.

Observam-se, portanto, duas características básicas das organizações que compõem o terceiro setor, sobre as quais não há divergências. Elas têm natureza jurídica privada e desenvolvem seus negócios com finalidade não lucrativa.

Completa Martins (1998) que o terceiro setor se apresenta como uma lógica alternativa à do lucro, formado por agentes privados orientados para o interesse público, cujo atendimento via produção de bens e serviços não se destina a gerar patrimônio particular.

Observa-se que há certa convergência na ideia de não lucratividade. No entanto é importante, ao se avaliarem características de organizações, que outros aspectos - como forma legal, objetivos, forma de administração, etc. - sejam considerados.

Uma das definições do terceiro setor mais aceitas em âmbito nacional e internacional é a proposta por Salamon e Anheier em seus trabalhos de 1992. (GUIMARÃES, 2008; GUERRA; AGUIAR, 2007; VARGAS, 2007). De acordo com essa definição, organizações do terceiro setor (*nonprofit organizations*) são aquelas que preenchem simultaneamente os seguintes requisitos:

> 1) são organizações privadas, não podendo ter natureza pública;
> 2) não têm fins lucrativos, sendo vedada a distribuição de lucros para associados e diretores, devendo o capital excedente ser aplicado em sua atividade fim;
> 3) são institucionalizadas, ou seja, legalmente constituídas;
> 4) operam de forma autoadministrada, gerenciando de forma autônoma suas próprias atividades e;
> 5) são voluntárias, envolvendo algum grau de voluntariado, seja participativa, seja na próprio composição do staff gerencial. (SALAMON, ANHEIER, 1992).

Observa-se que, por tradição norte-americana, esse setor é chamado de *nonprofit sector* (setor sem fins lucrativos), o mesmo estudado no presente trabalho, porém em uma abordagem tipicamente capitalista, na qual o principal ponto de destaque está na destinação do lucro da iniciativa organizacional. Fica claro, no entanto, que o objetivo dos trabalhos de Salamon e Anheier de 1992, 1996, 1997 e 1998 é exatamente no terceiro setor *(third sector),* destacando Morris (2000) que são utilizados, de forma simultânea, no mundo, os termos setor voluntário, terceiro setor, setor sem fins lucrativos, setor da sociedade civil, etc.

A definição de terceiro setor de Salamon e Anheier (1992), embora possua críticos que a entendam deficiente em compreender todas as possibilidades de instituições e estruturas que podem compor o terceiro setor, parece ser a mais completa e adequada à legislação mineira que regula seu funcionamento, e é abordada neste estudo, prioritariamente em relação às organizações qualificadas como OSCIP no âmbito do Estado de Minas Gerais. (MORRIS, 2000).

Estabelece o artigo primeiro da Lei n. 14.870/03:

> **Art.3º**. Pode qualificar-se como Oscip a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, nos termos da lei civil, em atividade, cujos objetivos

> sociais e normas estatutárias atendam ao disposto nesta Lei.
> **Parágrafo único**. Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, participações ou parcelas de seu patrimônio auferidos mediante o exercício de suas atividades e que os aplica integralmente na consecução de seu objetivo social. (MINAS GERAIS, 2012b).

Aqui, o aspecto de voluntariado merece destaque, uma vez que, ao fazer a leitura comparativa entre a legislação e a tipificação proposta, esse item não é claramente percebido.

No entanto, na observação de Guerra e Aguiar (2007), ao se dizer que uma instituição é voluntária, deve-se compreender que, além da mão-de-obra, a própria instituição tem na origem a iniciativa voluntária de constituição. Além disso, podem ser observadas outras formas não expressamente previstas no modelo, como a participação dos conselheiros de instituições qualificadas como OSCIP, para os quais é vedada remuneração para o exercício das funções no conselho.

Outro ponto a se destacar na conceituação proposta é a forma como as entidades podem se estabelecer juridicamente. O Código Civil Brasileiro, Lei n. 10.406 de 2002, em seu artigo 44, prevê que são pessoas jurídicas de direito privado: “(I) as associações; (II) as sociedades; (III) as fundações; (IV) as organizações religiosas; (V) os partidos políticos e; (VI) as empresas individuais de responsabilidade limitada.” (BRASIL, 2002).

Para atuação no terceiro setor, apenas as formas previstas nos itens I e III interessam neste estudo, já que as demais atuam na esfera política, religiosa ou com finalidade lucrativa, áreas não abordadas pela legislação de terceiro setor aqui exposta.

As associações são assim definidas pelo Código Civil em seu artigo 53: “Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.” (BRASIL, 2002). Vargas (2008) acrescenta que estas devem ser formadas por pessoas com propósito lícito e não lucrativo. Ainda, a própria lei estabelece que não há direitos e obrigações recíprocas entre os associados.

Já as fundações são constituídas a partir da destinação de um determinado patrimônio para servir ao interesse coletivo, não objetivando lucro. Diferenciam-se das associações por nascerem do ato de doação de um instituidor, que pode ser um indivíduo ou pessoa jurídica de direito, que destina um conjunto de bens com um fim

determinado. Não podem ser constituídas pelo poder público para integrar o terceiro setor e são geridas segundo um estatuto previamente aprovado pelo Ministério Público, que passa a ser fiscalizador das ações desta. (SATHLER, 2008).

No presente trabalho, a expressão terceiro setor tem sentido amplo, e será considerada para tipificação do campo organizacional que abarca as organizações denominadas sem fins lucrativos, não governamentais ou da sociedade civil, etc., sempre relacionadas à execução de atividades tipificadas como de interesse público pela legislação específica do terceiro setor, já citada anteriormente.

Importa também destacar que as titulações conferidas pelo poder público, como de OSCIP, OS, Utilidade Pública entre outras, não representam nova forma jurídica para as organizações, que continuam sendo as mesmas sem fins lucrativos ou, não governamentais ou, da sociedade civil, etc., estabelecidas na forma jurídica de associações ou fundações privadas.

2.2.4 *Institucionalização do terceiro setor*

Ao analisar-se o histórico do terceiro setor, verifica-se que até o presente momento uma série de mudanças ocorreu ao longo dos anos tanto na formulação de conceitos e definições acerca desse setor, como no próprio processo de estruturação das organizações que o compõem.

No que diz respeito à estruturação, importante destaque deve ser dado a como as mudanças organizacionais ocorreram não apenas em função do tempo mas também da alteração do ambiente em que as organizações se encontram. Nessa seara, a teoria institucional aponta que existem diferentes formas de pressão que influenciam a conformação e a homogeneização das organizações.

Essa teoria preconiza que as organizações evoluem não apenas impelidas pelas pressões de grupos internos mas também pelos valores externos, adaptando-se às pressões do ambiente em que estão inseridas. (GUERRA; AGUIAR, 2007).

Recorrendo novamente aos ensinamentos de Dimaggio e Powel (1991), a teoria institucional prega a adaptação organizacional ao ambiente, não guiadas apenas por eficiência mas também por busca de legitimação social. Esse processo de adaptação da organização, no qual se busca legitimidade, leva as organizações a um processo chamado isomorfismo institucional.

Na descrição de Hawley (1968) *apud* Dimaggio & Powell (1991, p. 66), “o isomorfismo constitui um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais”.

Ainda no âmbito da teoria institucional, a análise das organizações deve levar em consideração aspectos do campo organizacional, que aqui está sendo delimitado como o do terceiro setor brasileiro, representado pelas instituições que se submetem à legislação específica, com vistas a obterem titulações do poder público que lhes permitem receber recursos financeiros para execução de suas atividades.

Nesse campo organizacional, não apenas o momento atual de institucionalização merece destaque mas também movimentos históricos, nos quais a ação das organizações pareceu seguir tendências impostas pelo ambiente institucional verificado em cada momento.

Nas décadas de 1970 e 1980, por exemplo, as organizações sofriam isomorfismo coercitivo do Estado autoritário, que pressionava essas organizações a não atuarem em determinadas áreas com viés político, além de reduzir a disponibilidade de recursos, diminuindo, de forma clara, a esfera de atuação destas. As que procuravam sobreviver nesse ambiente buscaram financiamento externo, que estava condicionado a uma clara distinção entre as ações das organizações e o Estado militar, motivo pelo qual proliferou a nomenclatura ONG - Organização Não Governamental - como forma de emitir mensagem ao ambiente dessa postura.

Guerra e Aguiar (2007) completam que, nesse período, principalmente nos anos 1980, já se começa a perceber uma discussão acerca da profissionalização e eficiência do terceiro setor. Isto porque as instituições, principalmente internacionais, dispostas a financiar atividades políticas e de interesse coletivo na América Latina, passaram a analisar com mais rigor a seleção de organizações para administrar recursos, fazendo-o com uma gestão de qualidade. Esse cenário de pressões ambientais e de escassez de recursos forçou as organizações a iniciar seu no caminho na profissionalização em busca de alternativas para sua sustentabilidade.

Nas palavras de Dimaggio e Powell (1991, p. 75): “a centralização de recursos dentro de um campo causa diretamente a homogeneização por colocar as organizações sob pressão similar dos fornecedores de recursos [...].”

Já na década de 1990, toda a lógica de separação do terceiro setor em relação ao Estado é alterada por este último, passando-se a um novo momento

histórico no qual a necessidade de separação entre esses dois setores da sociedade dá lugar à oportunidade de aproximação e parceria.

Observam-se nesse contexto, as pressões isomórficas na forma coercitiva, uma vez que as leis promulgadas para regular o terceiro setor em parceria com o Estado, também chamadas de marco legal do terceiro setor, passaram a prever expressamente como as instituições tinham que se conformar para vislumbrar oportunidades de parceria e consequente obtenção de recursos. “Obter tais concessões significa se adequar às regras do jogo.” (GUERRA; AGUIAR, 2007, p.12).

No que diz respeito à convergência de muitas organizações de terceiro setor para modelos de estruturação condicionados e com forte viés formalista e profissional, o institucionalismo oferece relevante arcabouço teórico. Muitas vezes organizações que atuam em um mesmo campo são muito semelhantes, quer seja em sua forma, quer seja em suas práticas. (ALVES; KOGA, 2003).

Novamente o conceito de legitimidade, tão discutido na teoria institucional, vem à tona. Isso porque, com o objetivo de tornarem-se aptas a obterem recursos em parcerias com o Estado, muitas instituições se adaptam às determinações legais e buscam titulações, como de OS e OSCIP ,que potencializam sua perspectiva de obtenção de recursos e, consequentemente, sua sustentabilidade no longo prazo.

Falconer (1999) já observara que, no processo de reforma do Estado, um dos grandes gargalos na formulação de parcerias entre o terceiro setor e o Estado estava exatamente na falta de qualificação gerencial e administrativa das organizações para lidar com a burocracia Estatal e suas exigências.

Não se pretende, neste trabalho, discutir se há ou não competência gerencial e o conceito de eficiência e eficácia do terceiro setor em atingir seus objetivos ao longo do tempo. Há certa discussão na literatura se, ao longo do tempo, o terceiro setor foi bem ou mal administrado, mas este também não é o foco do trabalho.

De qualquer forma fica clara certa percepção de carência em se adequar à expectativa imposta pelas leis que regulam as parcerias, principalmente no que diz respeito aos processos de fiscalização e prestação de contas das organizações, atividades novas para um terceiro setor até então independente do Estado. (GUERRA; AGUIAR, 2007).

Novamente a teoria institucional e suas forças isomórficas podem ser percebidas nas nuances desse processo de qualificação gerencial das organizações

do terceiro setor. Isso porque, se num primeiro momento a adequação gerencial se dá pela força da lei e do Estado, incorporando determinações legais sem clara capacidade para executá-las, em um segundo momento se daria pelo processo mimético, no qual a experiência da iniciativa privada com fim lucrativo, supostamente eficiente e moderna do ponto de vista gerencial, seria imitada até que ações legítimas e adequadas à boa administração fossem observadas nas organizações do terceiro setor. “Na condição de entidades de direito privado, as Organizações Sociais (terceiro setor) tenderão a assimilar características de gestão cada vez mais próximas das praticadas no setor privado.” (BRASIL, 1998b, p. 14).

Guerra e Aguiar (2007) afirmam que se observa nos dias de hoje a incorporação, nas atividades de gerenciamento das entidades de terceiro setor, de ações tipicamente da iniciativa privada, como planejamento estratégico, gestão de projetos, finanças, auditoria, *accountability*, *marketing*, etc. E finaliza que tal postura acompanha a lógica empresarial, predecessora de todos esses conceitos, o que reflete claramente o contexto da “imitação”.

Neste início do século XXI, a governança passa a ser discutida abertamente e de forma corriqueira pela sociedade, pelas empresas, pelos governos e pelos meios acadêmicos como novo símbolo da administração transparente, responsável e ética.

Recorrendo-se novamente aos ensinamentos do precursor da perspectiva institucional, lembra-se que a organização, como um ente orgânico e adaptativo (estrutura social adaptável), estabelece uma interação efetiva com o ambiente, pleno de símbolos e valores, que precisam ser levados em conta se a organização busca encontrar sua legitimidade, sobrevivência e equilíbrio. (SELZNICK, 1971).

Meyer e Rowan (1977) ainda completam que, nas sociedades modernas, as estruturas formais das organizações são estabelecidas em contextos altamente institucionalizados, em que essas estruturas refletem os entendimentos difundidos na realidade social.

Nessa perspectiva, seja por institucionalização mimética, com imitação de práticas da iniciativa privada, sejam por institucionalização coercitiva, com adequação às determinações legais para obtenção de recursos por meio de parcerias com Estado, ou ainda, institucionalizações normativas que emanam da própria profissionalização do setor e da proliferação de cursos de capacitação específicos para esse setor, essas organizações vêm cada vez mais aplicando

princípios de governança como mecanismo de legitimação de suas ações perante a sociedade.

Mais uma vez, deve-se observar que, neste trabalho, a evolução das organizações para modelos de governança não implica negação histórica à capacidade das organizações de terceiro setor de atingirem seus objetivos de forma eficiente e eficaz, mas sim é vista como evolução gerencial que as torna mais transparentes e modernas para lidar com administração de recursos públicos a elas repassados pelo Estado, em um ambiente no qual premissas da governança, como equidade, transparência, ética e prestação de contas, são consideradas fundamentais.

2.3 A governança e o terceiro setor

Nesta seção pretende-se discutir brevemente o surgimento dos conceitos de governança corporativa, e como seus princípios, mecanismos e práticas, surgidas no âmbito das organizações capitalistas de capital aberto, passam a ser aplicadas cada vez mais no âmbito do terceiro setor.

2.3.1 *Governança Corporativa*

Álvares, Giacometti e Gusso (2008) afirmam que, desde os anos 1980, o tema governança corporativa tem tido grande ênfase em estudos acadêmicos e caminha junto com o tema sustentabilidade como uns dos mais estudados em administração, sendo ainda reconhecido por alguns como um dos mais relevantes do século XXI.

A importância do tema é fortalecida a partir de escândalos de gestão fraudulenta em grandes corporações americanas no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, com os casos da Enron, Tyco, Worldcom, entre outros, que contribuíram para um aumento da preocupação geral com o controle e a transparência das ações empresariais. (MOTA; CKAGNAZAROFF; AMARAL, 2007).

A discussão de governança corporativa explicita que os gestores das organizações, com base em oportunismo e assimetria de informação, podem tomar decisões no sentido de maximizar seus ganhos individuais, em detrimento dos

interesses dos acionistas (*shareholders)* e demais interessados no resultado organizacional (*stakeholders)*. O conceito de governança corporativa surge no âmbito das empresas de capital aberto com objetivo de estabelecer mecanismos para regular esse conflito de interesses entre acionistas e gestores, chamado conflito de agência.

Tal conflito surge com o advento da separação entre controle e propriedade do capital nas organizações, em que é estabelecido um contrato no qual uma ou mais pessoas (os principais) empregam outras (os agentes) para realizar serviços em seu favor, envolvendo a delegação de autoridade a estes últimos para tomada de decisão quanto à aplicação dos recursos. (JESEN; MECKELING, 1976).

Segundo Jensen e Meckeling (1976), a teoria de agência regula a separação entre propriedade e administração do capital. O conflito se dá quando o principal (proprietário) delega a um agente (gestor) o controle e a tomada de decisão acerca da utilização do capital, e este último não necessariamente atua segundo o melhor interesse do primeiro, configurando o conflito de agência.

A governança corporativa surge com o objetivo de atenuar o problema de agência, podendo ser considerada um conjunto de mecanismos que visam amenizar o conflito entre agentes e principais. (BERNARDES, 2003).

Sathler (2008), citando Carvalho (2007), afirma que a governança corporativa pode ser descrita como os mecanismos ou princípios que governam os processos decisórios de uma empresa e um conjunto de regras que visam minimizar os problemas de agência, ou seja, a relação entre principal e agente.

Em termos de instrumentalização da governança nas organizações, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), responsável pela formulação do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, afirma 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. 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 a recursos e contribuindo para sua longevidade. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2004, p. 19).

São considerados quatro princípios fundamentais de governança corporativa: transparência, equidade, prestação de contas *(accountability)* e responsabilidade corporativa. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2004).

O princípio da transparência impõe às organizações e seus gestores o dever de se relacionar com seus *stakeholders* de forma clara e aberta quanto a seus processos de tomada de decisão e objetivos almejados. Mais que publicar resultados financeiros, implica mudança de mentalidade, na qual informar não é suficiente, é necessário querer informar. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2004).

Já a equidade surge como um princípio relevante na concepção moderna de governança, porque não apenas há conflito de interesses entre os principais e os agentes na relação com a organização. O conflito também pode ser observado na relação de interesses entre acionistas controladores e não controladores. (ANDRADE; ROSSETTI, 2004). Assim, boa governança para o IBGC (2004) implica tratar de forma equânime e justa todos os sócios e todos que, de alguma forma, influenciam ou são influenciados *(stakeholders)* por suas ações.

O terceiro princípio, prestar contas, embora alto explicativo, para o IBGC (2004) compreende a organização assumir responsabilidades pelas consequências dos atos e omissões dos gestores.

Por fim, o princípio da responsabilidade corporativa determina que: “os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações, visando à sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2004).

Percebe-se, na moderna discussão de governança, que o foco de sua atuação não se restringe a regular a relação entre propriedade *(shareholders)* e administração do capital, prevalecendo a relação entre este último e todos os interessados *(stakeholders)* nas ações organizacionais.

2.3.2 *Governança no terceiro setor*

Rossoni e Silva (2010) apontam que, já no final dos anos 1990 e início deste século, a série de escândalos corporativos nos Estados Unidos gerou muita atenção para o tema governança corporativa, pela percepção de que os atos das organizações influenciam toda a sociedade, sendo as práticas de governança percebidas como instrumento de melhoria na gestão de empresas, regulando não apenas a relação entre principais e agentes, mas principalmente entre empresas e *stakeholders* em geral.

O ganho de importância do tema fez com que a aplicação de práticas de governança passasse a ser discutida não apenas em empresas de capital aberto mas também em organizações de toda natureza e tamanho. Isso inclui entidades do terceiro setor, que, já em meados dos anos 1980 e 1990, começaram a ter grande representatividade social em diversos países desenvolvidos e subdesenvolvidos. (FISHER; FALCONER, 1998).

Andrade e Rossetti (2007) afirmam que as práticas de governança são observáveis em vários tipos de sistemas organizacionais, podendo e devendo ser aplicadas a todos os tipos de organização, sejam empresariais, públicas ou do terceiro setor, tendo em vista, principalmente, o efeito que podem gerar sobre a sociedade.

No mesmo sentido, Sathler (2008, p. 33) assevera que: “a governança é aplicável nas organizações e na sociedade, onde há necessidade de articulação de pessoas e grupos com diversidade de interesses e expectativas, o que inclui os setores governamentais, empresarial e terceiro setor.”

Para Mendonça e Machado Filho (2008), assim como as organizações com fins lucrativos, a implementação de mecanismos de incentivo e de monitoramento sobre a gestão também é desejável nas entidades de terceiro setor. O problema de agência não se restringe às situações nas quais se observa uma relação hierárquica entre principal (proprietários/delegante) e agente (gestor/delegado), mas estão presentes em todas as atividades que envolvam laços de cooperação entre indivíduos. (JENSEN; MECKELING, 1976).

Para Mendonça e Machado Filho (2004), os princípios de governança corporativa para o terceiro setor estão referenciados naqueles estabelecidos pelo

IBGC (2004), e sua aplicação implica melhoria da condição de organizações atingirem melhores resultados.

Tanto assim que o próprio IBGC (2004, p. 15), na introdução de seu *Código de Boas Práticas de Governança Corporativa*, explica que: “os princípios e práticas de governança corporativa aplicam-se a qualquer tipo de organização, independente do porte, natureza ou tipo de controle.”

Assim, princípios e práticas de governança corporativa aplicados ao terceiro setor podem garantir que essas entidades sejam administradas de forma mais transparente, responsável, democrática e ética. (MENDONÇA; MACHADO FILHO, 2004; TSAI; YAMAMOTO, 2005).

2.3.3 *Conflito de agência no terceiro setor*

Um ponto que merece atenção especial na discussão de governança no terceiro setor é o chamado conflito de agência. Embora esse problema tenha sua principal base nas relações entre principais e agentes, que no âmbito das companhias de capital aberto são respectivamente os proprietários do capital *(shareholders)* e administradores deste, Mota, Ckagnazaroff e Amaral (2007) observam que o problema de agência também está presente nas organizações do terceiro setor.

O que se percebe na literatura, no entanto, é que a definição de quem representa os *stakeholders* e, portanto, exerce o controle sobre os gestores (agentes) nas organizações do terceiro setor não é conclusiva.

Há autores que sustentam que, para a discussão da teoria de agência no terceiro setor, a figura dos principais, proprietários do âmbito das organizações com fins lucrativos, deve ser substituída pelos doadores e voluntários das organizações sem fins lucrativos (MENDONÇA; MACHADO FILHO, 2004; VARGAS, 2008). Estabelece-se assim uma analogia entre controle do recurso e a gestão, ainda que não haja perspectiva de retorno financeiro para o recurso aportado.

Já Sathler (2008) assevera que não é possível transpor a aplicação da teoria de agência para a discussão de terceiro setor, apresentando uma crítica à tentativa de aplicação da teoria nesse âmbito, com uso de analogias entre principais e agentes como sendo doadores, funcionários e beneficiários. Esse autor afirma que a

teoria de agência se restringe a estabelecer os papéis e as responsabilidades quando a propriedade é separada do controle de um empreendimento, sendo os principais os proprietários do capital e os agentes aqueles a quem é delegada a administração do empreendimento.

Não havendo instrumentos de mensuração da relação de propriedade como risco, mercado e retorno na relação entre doadores e organização, torna-se difícil definir o conceito de principal para os efeitos da teoria de agência. Aqueles que contribuem com recursos financeiros ou horas de trabalho em associações e fundações não esperam retorno do capital, mas sim de resultados voltados à missão da instituição. (SATHLER, 2008).

Ainda assim, Sathler (2008) pontua que o conflito de agência estaria presente nas organizações do terceiro setor na relação entre conselho e *staff*, uma vez que o primeiro deve fiscalizar o segundo que pode não estar completamente comprometimento com os objetivos institucionais da organização. O conflito estaria em garantir que o gestor se comprometa com os objetivos da fundação empresarial. (SATHLER, 2008).

No entanto os conselhos estudados por este autor têm, em sua formação, forte vinculação com a principal empresa financiadora, espécie de “proprietária” da fundação empresarial, motivo pelo qual poderia se questionar se há ou não relação de propriedade, já que nesse caso o resultado da fundação, ainda que não financeiro, é, em alguma medida, útil para a empresa financiadora. Nesse caso, o conceito de terceiro setor independente e autônomo que se pretende estudar no presente trabalho aborda a teoria de agência sobre um ponto de vista distinto.

Nessa linha, Mota, Ckagnazaroff e Amaral. (2007), citando Vinten (1997), afirmam que, nas organizações de terceiro setor, deve haver uma preocupação pública, no sentido de garantir que o dinheiro a estas direcionado está sendo aplicado de maneira adequada, efetiva e eficaz. Para o repasse de recursos, normalmente não é estabelecida contrapartida financeira, portanto o conflito de agência se faz presente na necessidade de se averiguar o interesse público de que os recursos estão sendo aplicados segundo os fins propostos pela organização.

No mesmo sentido, Fama e Jensen (1983) afirmam que a separação do processo de tomada de decisão e da assunção do risco em grandes corporações seria comum também em outros tipos de organização, inclusive as sem fins lucrativos. Isso porque o tomador de decisão, por não se expor pessoalmente a

grandes riscos na tomada de decisão, precisa ser monitorado por quem de fato poderá se frustrar pelo insucesso da decisão.

A hipótese defendida é de que a separação da ratificação e do monitoramento das decisões em relação à iniciativa e implementação destas é importante para redução do conflito de agência. (FAMA; JENSEN, 1983). Isso se explica porque os gestores, se não controlados, ficam mais propensos a tomar decisões e ações em sentido que pode desvirtuar o interesse da organização.

Criticando a postura de analisar o conflito de agência apenas em organizações de capital aberto e com foco na separação da propriedade e controle do capital, Fama e Jensen (1983) propõem que grandes organizações e de capital aberto, assim como grandes parcerias profissionais (*jointventures*), mútuos financeiros, e mesmo organizações sem fins lucrativos, todas devem controlar o problema de agência por meio da separação do processo de decisão gerencial (iniciativa e implementação) do controle (ratificação e monitoramento).

Os autores deixam claro que, no caso das organizações sem finalidade lucrativa, diante da ausência de propriedade, a separação entre gestão e controle é fundamental para que os financiadores tenham controle acerca da utilização dos recursos repassados, garantindo que os gestores estão aplicando os recursos de forma efetiva e que não haverá expropriação indevida dos recursos. (FAMA; JENSEN, 1983).

Completam Andrade e Rossetti (2007) que o conflito de agência se dará pela fiscalização da sociedade e dos interessados em geral, de aspectos relacionados com a gestão pública, empresarial ou de entidades de terceiro setor, de acordo com o impacto que suas atuações podem gerar sobre a coletividade.

Para efeito deste trabalho, o conflito de agência segue a tendência dos ensinamentos de Fama e Jensen (1983), Mota, Ckagnazaroff e Amaral (2007) e Andrade e Rossetti (2007) de que o conflito de agência no terceiro setor deve ser mitigado por meio da ação de governança que auxilie os *stakeholders* a fiscalizar os gestores, com o fim de garantir que os recursos sejam, de forma honesta e transparente, aplicados única e exclusivamente na consecução dos fins a que a organização se propõe, sendo a coletividade o destinatário final e maior interessada no sucesso da ação.

Nesse sentido, qualquer dos interessados que possam vir a afetar ou ser afetados *(stakeholders)* pelas ações da organização pode e deve assumir papel de

principais nos possíveis conflitos de agência, dentre eles os doadores, os patrocinadores, o Estado, os voluntários, os membros de conselhos de administração e fiscal, etc.

2.3.4 *Institucionalização da governança no terceiro setor*

A aplicação de princípios de governança corporativa às entidades de terceiro setor para Tsai & Yamamoto (2005) é claramente explicada, porque, apesar do terceiro setor apresentar algumas características próprias, o funcionamento de suas entidades se assemelha às entidades do setor lucrativo.

Neste estudo, o tema governança é abordado para se verificar se o processo de institucionalização das práticas de governança e especificamente dos conselhos de administração leva a efetividade e eficácia destes últimos, ou apenas se coloca como instrumento da busca de legitimidade pela organização sem fins lucrativos em seu campo.

Assim, a ênfase da análise deste estudo está naquelas organizações que, de alguma forma, foram afetadas pelo marco legal de OSCIP e, portanto, tendem a buscar financiamento para suas atividades por meio da parceria com o Estado.

Aguiar e Silva (2008) afirmam que um dos agentes institucionais do terceiro setor são os títulos e certificações concedidos pelo poder público, dentre eles o título de OSCIP. Se do ponto de vista simbólico um título como este oferece à organização percepção de maior legitimidade perante a sociedade, do ponto de vista utilitarista representa potencial de obtenção de uma séria de benefícios financeiros para a organização, que incluem desde fiscais, até o financiamento direto do Estado por meio de parcerias.

Se, por um lado, pode-se discutir a aplicação de princípios de governança nas organizações do terceiro setor como forma de imitação à suposta legitimidade das “bem-sucedidas” organizações do mundo empresarial lucrativo, a legislação se coloca como importante instrumento da institucionalização coercitiva desta, ao determinar expressamente uma série de ações que devem ser executadas pelas organizações que pretendem obter certificação de OSCIP.

Quanto à institucionalização da governança nas entidades do terceiro setor mineiro, destacam-se algumas determinações da Lei n. 14.870/03 (Lei de OSCIP), alinhadas com princípios básicos de governança corporativa:

> a) a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório
> b) a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade
> c) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade
> d) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão
> e) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento
> f) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal. (MINAS GERAIS, 2003).

Embora várias ações de governança sejam expressamente previstas nessa lei, torna-se importante discutir e investigar até que ponto elas são, de fato, efetivas no processo de fiscalização das entidades do terceiro setor. Por exemplo, a publicação de resultados sociais da entidade é ato formal que pode não estar embasado em dados reais. A própria determinação de que os princípios de contabilidade sejam observados, por si só, não garante que estes o serão.

Assim, se o Estado, em última instância, é representante da coletividade em sua fiscalização - fazendo-o por meio de seus órgãos burocráticos - o conselho de administração se coloca como órgão fundamental de governança, encarregado não apenas da fiscalização formal mas, da participação efetiva no processo de decisão e direcionamento estratégico da organização. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2004).

2.3.5 *Papel do conselho de administração na governança do terceiro setor*

O Conselho de Administração é o órgão deliberativo exigido legalmente no Brasil para organizações de capital aberto, sendo considerado mecanismo direto de

controle dos *stakeholders* sobre os administradores. Seu modo de constituição e funcionamento deve obrigatoriamente estar disposto no Estatuto Social da organização e, normalmente, suas principais atribuições são estabelecer as estratégias da organização e fiscalizar as ações dos diretores destas. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2004).

Segundo Álvares, Giacometti e Gusso (2008), o Conselho é um órgão fiscalizador independente, eleito pelos acionistas, ou sócios, que tem por objetivo contribuir para o bom desempenho da empresa, empregando os princípios de governança: transparência, prestação de contas e equidade. Além de serem totalmente independentes, é recomendável que os conselheiros tenham conhecimentos de controladoria, finanças e gestão de riscos.

Assim, os órgãos de governança no mundo corporativo contribuem para o sucesso empresarial de acordo com a convivência de determinadas responsabilidades, além de terem como função principal a de supervisionar, orientar e avaliar a estratégia corporativa e a equipe de alta gerência. (VARGAS, 2008).

McFarlan (2004), que faz uma leitura comparada das atribuições dos conselhos de organizações lucrativas e não lucrativas nos Estados Unidos, afirma que, enquanto se pode medir o resultado de uma empresa que tem objetivo claro de dar lucro por seu resultado financeiro, isso não se observa em uma instituição sem finalidade lucrativa, que, a despeito de uma boa situação financeira, pode não cumprir sua missão de oferecer bons serviços à sociedade.

Para Câmara (2003), o conselho nas organizações do terceiro setor deve ser pensado como *locus* de controle social para a execução de determinada política pública. No mesmo sentido, para Bresser Pereira (1997), citado por Câmara (2002), e ministro responsável pelo processo de reforma da administração do Estado brasileiro dos anos 1990, o conselho de administração é forma de controle social no âmbito das instituições públicas não estatais.

Complementa tal ideia a observação de Vargas:

> Desta forma, o conselho de governança nas organizações sem fins lucrativos e objetivos sociais tem como função e autoridade para:
> 1. Determinar e rever a visão, missão. Valores e estratégias fundamentais da organização;
> 2. Avaliar os resultados da organização relacionando-os com esses princípios;
> 3. Estabelecer políticas institucionais fundamentais;
> 4. Alocar (destinar) os principais recursos para a organização

> 5. Definir os mecanismos a utilizar para delegar autoridade dentro da estrutura organizacional e entre os atores da organização. (VARGAS, 2008, p. 41).

A Lei Federal n. 9.637/98, chamada Lei das OSs (Organizações Sociais), em seu artigo 2º estabelece expressamente que, para se qualificar como OS, deverá possuir:

> [...] previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria, definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquele, composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei. (BRASIL, 1998).

Essa lei ainda regula, de forma ampla, o papel do conselho de administração, conferindo-lhe importante papel no processo de governança da entidade. Na seção II, os artigos 3º e 4º preveem detalhadamente as atribuições do conselho de administração, que, entendido como instrumento de governança, deve:

> I - fixar o âmbito de atuação da entidade, para consecução do seu objeto;
> II - aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade;
> III - aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos;
> IV - designar e dispensar os membros da diretoria;
> V - fixar a remuneração dos membros da diretoria;
> VI - aprovar e dispor sobre a alteração dos estatutos e a extinção da entidade por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros;
> VII - aprovar o regimento interno da entidade, que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, forma de gerenciamento, os cargos e respectivas competências;
> VIII - aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade;
> IX - aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela diretoria;
> X - fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa. (BRASIL, 1998).

Já a Lei Federal n. 9.790/99 prevê em seu artigo 4º, inciso III, apenas que, para qualificação como OSCIP, é obrigatória a:

> [...] constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade. (BRASIL, 1999).

Em Minas Gerais, a previsão legal emanada pela Lei n. 14.870/03 acerca da constituição do conselho como órgão de governança é semelhante à da Lei n. 9.790/99, prevendo expressamente que, para qualificação como OSCIP, é obrigatória a:

> [...] constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade. (MNAS GERAIS, 2003).

Observe-se que, neste caso, a criação do conselho de administração não é prevista expressamente, mas a prática mostra que este conselho, por suas atribuições mais amplas na estratégia das organizações, tende a preceder à existência do fiscal. Tanto assim que todas as organizações, atualmente qualificadas e com termo de parceria firmado com o Estado de Minas Gerais, possuem conselho de administração institucionalizado. (MINAS GERAIS, 2003).

Como já observado na seção anterior, a lei estabelece uma série de condições para que uma entidade sem fins lucrativos possa vir a ser qualificada como OSCIP e, consequentemente, possa firmar parcerias com o Estado de Minas Gerais. Embora alinhadas com princípios de boas práticas de governança, apenas a previsão expressa da criação de conselho fiscal ou órgão equivalente não é suficiente para exercício da governança com os fins já discutidos até agora neste trabalho. Isso porque previsões de adoção de boas práticas de administração, observação de normas contábeis, publicidade de resultados financeiros e sociais e realização de auditoria são todas práticas importantes para a governança. No entanto apenas órgãos como conselhos de administração podem, por meio da intervenção de pessoas capazes e envolvidas com a administração, monitorar e influenciar efetivamente as ações dos gestores.

No mesmo sentido, e nas palavras de Mendonça e Machado Filho (2004, p. 305): “[...] em uma organização do terceiro setor, o conselho ganha importância ante a fragilidade das formas externas de monitoramento das atividades da organização.”

Reforça-se a ideia de que a governança, ainda que embasada em princípios e instrumentos de transparência amplamente difundidos, acaba por ser exercida de forma ativa pelos conselhos. Nesse sentido, o conselho, enquanto órgão de governança, tem um papel que deve ir além da existência formal. Ele deve ser, de

fato, o caminho de interação entre os *stakeholders* de uma organização e sua administração, fiscalizando e direcionando ações dos gestores, além de participar ativamente nos processos de tomada de decisões importantes para a sobrevivência da instituição.

Ainda assim, no entendimento de Mota, Ckagnazaroff e Amaral (2007), para que o conselho tenha uma atuação efetiva, é necessária a presença de algumas características importantes:

> 1ª - a ocupação dos cargos de Presidente da Organização e Presidente do Conselho por pessoas diferentes, uma vez que, com base no pressuposto da Teoria da Agência, o presidente da organização jamais tomaria atitudes, no que se refere a fiscalizar suas próprias ações, que fossem contra os seus interesses;
> 2ª - a existência de membros externos à organização na composição do Conselho, caracterizando-os como independentes e imunes à influência do Diretor Presidente;
> 3ª - acesso dos membros do Conselho a todas as informações sobre a organização; e
> 4ª - o conselho deve ter o direito de indicar e destituir a Auditoria Independente, com o objetivo de zelar pela qualidade das informações recebidas. (MOTA; CKAGNAZAROFF; AMARAL*.,* 2007, p. 5).

Mendonça e Machado Filho (2004) afirmam que há espaço para avaliar a ação dos conselhos enquanto mecanismos internos de aprimoramento das práticas de governança das entidades do terceiro setor, propondo pesquisas futuras acerca da criação de indicadores de desempenho para avaliação de gestores que possam subsidiar decisões estratégicas dos conselhos.

Pode-se observar, que o processo de profissionalização e busca por eficiência na gestão das organizações do terceiro setor tem características amplamente exploradas por estudos recentes, tanto do ponto de vista teórico, quanto empírico. No entanto isso não se pode afirmar quanto à análise da governança e, em especial, dos conselhos de administração do terceiro setor mineiro, que, uma vez institucionalizados, deixam espaço para uma discussão sobre sua atuação e importância.

Embora as entidades sejam regularmente fiscalizadas pelo Estado por uma série de instrumentos burocráticos criados pela lei e suas regulamentações, a prática gerencial parece não explicitar, de fato, qual é a participação dos conselhos, por essas entidades institucionalizadas, no exercício da governança.

2.3.6 *Investigação acerca da atuação de conselhos de administração*

Conforme já se discutiu no presente trabalho, ainda há muito espaço para pesquisas sobre o papel dos conselhos, de suas formas de estruturação e como atuam em entidades do terceiro setor. (MILLER-MILLENSEN, 2003).

No entanto, pretende-se aqui aprofundar a análise prática acerca da atuação dos conselhos de administração, não apenas a partir de uma descrição de papéis, mas a partir do entendimento efetivo de como os conselhos atuam no dia-a-dia das organizações.

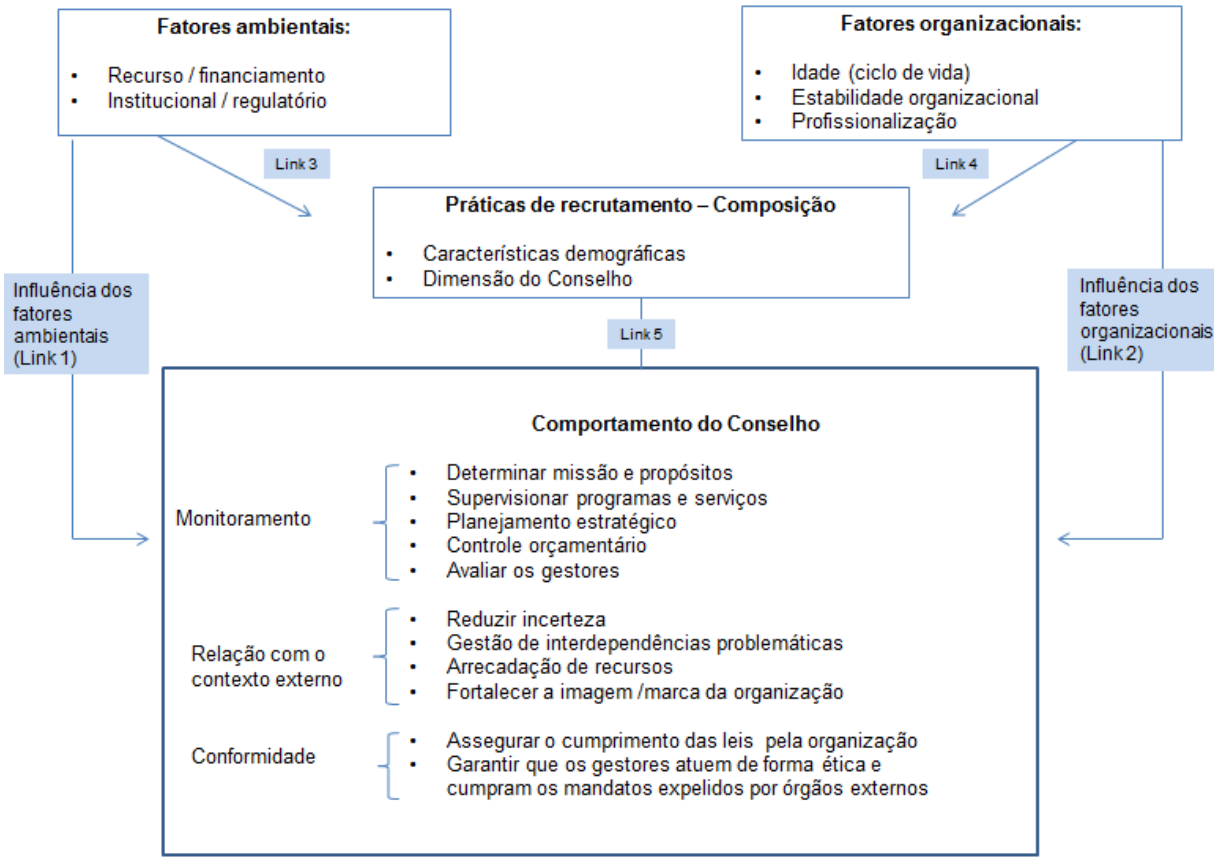
Miller-Millensen (2003), citando o trabalho de Ostrower & Stone (2001), já afirmara que há grande espaço na literatura para aprofundar no conhecimento prático acerca do comportamento dos conselhos de administração em organizações do terceiro setor. Isso porque, embora haja muito conhecimento na literatura acerca da descrição normativa do papel do conselho e quais atividades ele deve desempenhar, isso não se pode afirmar quanto ao aprofundamento na compreensão de como os conselhos efetivamente atuam.

Assim, a autora estruturou, em seu trabalho, um modelo teórico para ser utilizado em pesquisas empíricas acerca do comportamento dos conselhos na governança das organizações de terceiro setor, levando-se em consideração elementos contextuais, organizacionais e contingentes. (SATHLER, 2008).

O modelo promove uma ampla articulação entre a literatura prescritiva - que discute o papel dos conselhos em entidades sem fins lucrativos - e três teorias organizacionais utilizadas em estudos de governança corporativa. (MILLER-MILLENSEN, 2003).

Quanto à literatura prescritiva, a autora observa que, embora a maioria dos conselhos de administração de entidades sem fins lucrativos não desempenhe exatamente a mesma função, a literatura converge para um grupo de atividades e responsabilidades dos conselhos que caracterizam a “boa” governança (MILLER-MILLENSEN, 2003). Para lidar com a compreensão desse conjunto de atividades, são utilizadas três teorias organizacionais que sustentam um conjunto de atribuições a serem desempenhadas pelo conselho de administração, conforme representado abaixo na Figura 1.

Figura 1 – Tipologia do comportamento do conselho



Fonte: MILLER-MILLENSEN, 2003, p. 523.

Conforme já discutido anteriormente, a teoria de agência tem como tema central a separação entre a execução das decisões e o controle destas. Para isso os conselhos de administração podem ser considerados ferramenta de controle corporativo e gerencial, monitorando as atividades dos executivos da organização para garantir que suas ações estejam alinhadas com os interesses dos *stakeholders*.

Tendo como base os trabalhos de Jensen e Meckling (1976) e Fama e Jensen (1983), a abordagem dessa teoria no trabalho de Miller-Milensen (2003) está focada em um primeiro grupo de atividades do conselho, caracterizadas como de monitoramento. São elas: a determinação da missão e propósitos da organização, a supervisão de programas e serviços, o planejamento estratégico, o controle orçamentário e a avaliação dos gestores. (MILLER-MILENSEN, 2003).

Na teoria da dependência de recursos, a premissa básica é a de que a habilidade para adquirir e manter recursos são funções essenciais para a sobrevivência de uma organização. (PFEFFER; SALANCIK, 1978 *apud* SATHLER, 2008). Nessa perspectiva e no contexto do modelo teórico-conceitual aqui abordado,

o conselho de administração tem papel crucial na facilitação das relações da organização com seu ambiente social, reduzindo as incertezas desta perante o ambiente quanto à obtenção de recursos necessários para desempenhar suas atividades.

O conselho deve, portanto, atuar no sentido de fortalecer as relações da organização com o contexto externo e auxiliar na captação de recursos, aumentando o poder da organização relativamente a outras instituições que competem por recursos escassos. (SATHLER, 2008).

Importa observar que a atuação do conselho na obtenção de recursos não deve se dar apenas pela atuação direta na captação de recursos mas também no sentido de selecionar novos conselheiros que contribuam com essa estratégia e pela valorização da imagem pública da organização. (SATHLER, 2008).

No modelo teórico estudado, as atividades do conselho sustentadas por essa teoria são aquelas ligadas à relação da organização com o contexto externo, objetivando a redução de incertezas, gestão de interdependências problemáticas, arrecadação de recursos e fortalecimento da imagem/marca da organização. (MILLER-MILENSEN, 2003).

Por fim, a teoria institucional, também já amplamente discutida neste trabalho, embasa atividades normalmente desempenhadas pelos conselhos que objetivam o fortalecimento da legitimidade da organização e sua consequente sobrevivência no ambiente institucional legal. As pressões institucionais isomórficas acabam por conformar os conselhos em comportamentos, arranjos internos e processos de trabalho e os conselhos acabam por se tornarem fonte de pressão no sentido de conformar a organização ao contexto do ambiente em que estão inseridas, também segundo pressões isomórficas institucionais. (SATHLER, 2008).

As três formas clássicas de pressão isomórficas podem ser observadas no modelo proposto. Primeiro, o isomorfismo coercitivo, que ocorre como consequência do processo de regulamentação com leis, normas e sanções aplicáveis às instituições, gerando no conselho um senso de responsabilidade por fiscalizar a gestão para que esta não tome atitudes que possam ferir a legislação.

Segundo, o isomorfismo mimético está presente quando as organizações passam a imitar ações de outras que, de alguma forma, parecem ser aceitas e legítimas no ambiente institucional. O conselho, enquanto órgão de interlocução com o ambiente, pode determinar que essas ações sejam implantadas na organização,

descaracterizando, muitas vezes, a própria lógica de valores da organização, de uma lógica direcionada ao social para uma lógica mais direcionada para o mercado. (SATHLER, 2008). Isso se explica pela necessidade de manter a legitimidade perante o ambiente institucional a que estão sujeitas.

Por fim, o isomorfismo normativo, resumido na pressão pela profissionalização, pode-se dizer presente na atuação do conselho, quando este procura assessorias e capacitação para desenvolver, de forma mais adequada, seu papel, ou procura selecionar novos conselheiros com conhecimentos específicos úteis nos processos decisórios da organização, de forma a tornar-se mais capaz e efetivo. (MILLER-MILENSEN, 2003).

As atividades do conselho, embasadas nessa teoria no modelo, são assegurar o cumprimento pela organização das leis a que está submetida e garantir que os gestores atuem de forma ética e que cumpram os mandatos expedidos por órgãos externos de fiscalização e controle a que a organização se submete. (MILLER-MILENSEN, 2003).

Com base nesse modelo teórico e em sua contribuição metodológica para a realização da investigação acerca da atuação dos conselhos de organizações do terceiro setor, foram estruturados os questionários e roteiros de entrevista que pretendem auxiliar na obtenção de respostas aos objetivos da pesquisa.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Este capítulo aborda a metodologia empregada no trabalho quanto ao planejamento e execução da pesquisa. A primeira sessão aborda o método de pesquisa e sua justificativa. A segunda sessão trata das unidades empíricas selecionadas para o estudo, explicitando critérios de escolha destas e sua relevância quanto ao tema pesquisado em determinado campo organizacional. E por fim é apresentada a estratégia de coleta de dados e os instrumentos utilizados nesta etapa.

3.1 Método de pesquisa

Compreender o papel dos conselhos de administração na dinâmica de governança das organizações do terceiro setor é algo complexo, dinâmico e que pressupõe compreensão abrangente da forma de atuação desses órgãos no dia-a-dia das organizações pesquisadas. Com esse objetivo, a pesquisa foi estruturada na forma de estudo de caso, de caráter qualitativo, não sendo, portanto, definida hipótese *a priori.* (GODOY, 1995).

Entende-se que a avaliação na forma proposta se dá em contexto social, legal e temporal, específicos e únicos, sendo o estudo de caso um tipo de organização de dados sociais que dará à pesquisa uma visão ampla e de caráter unitário, não podendo ser segregadas do ambiente em que ocorrem. (EISENHARDT, 1989; YIN, 2005).

Na linha de compreensão de Bonoma (1985), a pesquisa é qualitativa, por ser esse tipo de pesquisa o principal ou mesmo o único artifício de conhecimento válido aberto a cientistas cujos interesses estão focados no comportamento humano.

Nesse sentido, entender a forma de atuação dos conselhos de administração no âmbito das organizações, verificando não apenas sua existência formal, mas, principalmente, como a atuação de seus membros faz com que este seja relevante ou não na governança da organização, depende de uma metodologia de pesquisa que obtenha informações detalhadas e aprofundadas advindas das pessoas envolvidas no processo, tanto do ponto de vista do conselho quanto da organização.

3.2 Unidades empíricas

Esta pesquisa está estruturada na forma de estudo de casos múltiplos, sendo a seleção dos casos de extrema importância, pois, assim como na pesquisa de testes de hipóteses, o conceito de população é fundamental para delimitar o estudo e os limites para a generalização de suas conclusões. (EISENHARDT, 1989).

A fim de explorar, de forma ampla, a atuação dos membros que compõem os conselhos de administração no campo organizacional selecionado, foram escolhidas duas organizações que guardam entre si grande similaridade em termos de estrutura organizacional e área de atuação, além de possuírem Termos de Parceria firmados com o mesmo órgão estatal e estarem submetidas a um mesmo arcabouço legal. São elas: Instituto Cultural Filarmônica (ICF) e Instituto Cultural Sérgio Magnani (ICSM).

Na área cultural, além das duas organizações selecionadas, apenas a Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais (ADTV) possui Termo de Parceria firmado com órgãos do Estado de Minas Gerais. No entanto, embora tal organização esteja vinculada à área cultural, a análise prévia de seus objetivos, a forma de estruturação e mesmo os produtos e serviços produzidos por esta última pouco coincidem com os do ICSM e ICF.

As duas últimas trabalham com produtos de natureza eminentemente cultural, produzindo diretamente ou apoiando espetáculos diversos e a atuação de corpos artísticos, sempre em interação direta com o grande público. A ADTV, por sua vez, tem ênfase na propagação da cultura. A atividade da organização está mais atrelada à difusão da cultura pela administração de um canal televisivo que pela produção cultural direta, valendo observar, ainda, que a programação, embora com ênfase na cultura, não é exclusiva dessa última área.

Nessa linha de pensamento e recorrendo aos ensinamentos institucionais, embora seja difícil estabelecer um campo organizacional por meio do estudo acadêmico, algumas considerações propostas por Dimaggio e Powell (1991) se apresentam na seleção proposta neste trabalho.

Primeiro, o fato de que as duas organizações qualificadas como OSCIP se submetem a uma legislação específica, em que a interação com um mesmo órgão do Estado tende a gerar grande pressão isomórfica coercitiva. Segundo, o fato de que o próprio Estado é fonte comum de recursos, o que pode representar hipótese

de grande isomorfismo no ambiente em que as organizações estão inseridas. Além disso, pela proximidade cultural e geográfica quanto à área de atuação dessas duas organizações, pode haver grande interação entre os profissionais destas, o que também pode fortalecer a perspectiva isomórfica. Por fim, atuando na busca por legitimidade em um mesmo ambiente, há de se lembrar dos ensinamentos da teoria institucional de que ações consideradas de sucesso, uma vez realizadas por qualquer das organizações, tendem a ser imitadas pelas demais. (DIMAGGIO, POWELL, 1991).

Nesse sentido, com o intuito de garantir maior capacidade analítica ao estudo, os dois casos típicos pesquisados (YIN, 2005) são organizações sem fins lucrativos, qualificadas como OSCIP no âmbito do Estado de Minas Gerais, possuem Termos de Parceria vigentes com órgãos do governo, recebem valores consideráveis de recursos públicos para desenvolver suas atividades e atuam especificamente na área cultural, por meio da execução direta ou apoio a inciativas artísticas.

Por possuírem termos de parceria firmados com o Estado de Minas Gerais e receberem consideráveis volumes de recursos públicos, grande relevância deve ser dada à fiscalização e ao controle das ações dessas organizações e seus gestores. Deve, portanto, o conselho de administração ter papel central na governança, principalmente porque as duas organizações selecionadas lidam com produtos e serviços que se relacionam diretamente com grande público.

Foram escolhidas duas organizações atuantes na área cultural, porque as similaridades entre as áreas de atuação e a estrutura organizacional destas possibilitaram uma comparação que gera maior consistência e robustez para os achados, além de maior possibilidade de replicação literal ou teórica. (YIN, 2005; VAN DE VEN; POOLE, 2005). Observados os riscos acadêmicos já discutidos, procurou-se assim, estabelecer uma seleção que se aproxime ao máximo da definição de campo organizacional de Dimaggio & Powel (1991) e Scott (2008).

A área cultural é bastante representativa para os objetivos deste trabalho, porque, em termos de formalização de processos e estruturas, esta talvez seja uma das área que mais sofre com o processo de institucionalização legal. Se, para qualquer organização do terceiro setor, o formalismo e profissionalização da gestão representam o desafio do século XXI, na área cultural, a arte e seus representantes têm uma postura crítica em relação a qualquer cerceamento coercitivo de sua capacidade criativa, o que se aplica inclusive ao âmbito administrativo e gerencial.

Assim, seguir padrões estabelecidos como únicos ou desejáveis, gerando similaridade entre as organizações, pode ser visto como desafio para gestores vinculados historicamente com a forma livre e autêntica de pensar e inovar.

Em termos de relevância, todas as organizações que possuem ou possuíram termos de parceria firmados com o Estado de Minas Gerais receberam, nas diversas áreas de atuação do terceiro setor, entre 2005 (primeiro ano em que houve repasses de órgãos do Estado para OSCIPs) e 2012 (até o mês de julho), aproximadamente R$ 419.000.000,00 (quatrocentos e dezenove milhões de reais). Desse valor total, aproximadamente 21,56%, cerca de R$ 90.340.051,00 (noventa milhões trezentos e quarenta mil e cinquenta e um reais), foram repassados pelo Estado de Minas Gerais apenas para as duas instituições selecionadas para a pesquisa. (MINAS GERAIS, 2012).

A seguir apresenta-se breve texto com informações concisas sobre as organizações do terceiro setor estudadas, contendo breve histórico, área de atuação, objetivos sociais, informações jurídicas, administrativas e orçamentárias. Essas informações foram obtidas diretamente em divulgações oficiais das organizações, órgãos governamentais e dados coletados em entrevistas com os dirigentes de cada uma delas.

3.2.1 *Instituto Cultural Filarmônica*

O Instituto Cultural Filarmônica é uma organização do terceiro setor constituída juridicamente como associação civil, sem finalidade lucrativa, que recebeu o título da OSCIP estadual em 2005. Atuante no setor cultural, a atuação da organização pauta-se no desenvolvimento e difusão da música clássica, por meio da estruturação e sustentação de uma orquestra privada, a Orquestra Filarmônica de Minas Gerais.

Suas principais áreas de atuação estão voltadas para promoção da cultura; proteção e conservação do patrimônio musical; estímulo à criação musical; ações educativas pautadas na difusão e promoção de público para a música sinfônica; concepção e gerência de corpos artísticos. (INSTITUTO CULTURAL FILARMÔNICA, 2012).

No que tange à sua missão, visão e princípios, menciona-se viabilizar e organizar a Orquestra de forma a promover o desenvolvimento do repertório sinfônico; realizar esforços para difusão do acesso à música sinfônica, tendo em vista que esta pode ser considerada ferramenta de educação e aperfeiçoamento dos indivíduos; atuar de acordo com os princípios da economicidade, eficiência, excelência, impessoalidade, legalidade, moralidade, razoabilidade e transparência. (INSTITUTO CULTURAL FILARMÔNICA 2012).

Nos últimos quatro anos, a Orquestra realizou uma média de 63 concertos por ano, sendo 61 concertos em 2008, 64 em 2009 e 2010, 66 em 2011 e, até o dia 30 de agosto de 2012, foram realizados 37. A propagação da música clássica e sua relevância no contexto sociocultural na sociedade mineira tornam-se evidentes ao se analisar o número de pessoas que assistiram aos concertos. O público total de 2008 foi de 74.705, em 2009 82.026, em 2010 79.213, em 2011 87.005 e em 2012 (dados referentes até o dia 30 de agosto) 52.302. Ademais, a organização empreende um trabalho de diversificação do acesso a música clássica para alcançar diversos públicos, de diferentes faixas de renda, com preços de ingressos em apresentações fechadas que variam de R$5,00 a R$80,00. (INSTITUTO CULTURAL FILARMÔNICA, 2012).

A Orquestra Filarmônica de Minas Gerais, estabelecida em 2008, possui grande destaque estadual e nacional no que tange à área musical sinfônica, e conta com a parceria da Fundação Clóvis Salgado (que administra o Palácio das Artes em Belo Horizonte) na promoção da cultura.

Nos três últimos anos, o montante repassado pelo Estado ao Instituto Cultural Filarmônica foram, em 2009, R$ 13.033.504,59; em 2010, R$ 15.769.760,00; em 2011, R$ 15.971.550,63; e os dados de 2012, com referência ao mês de julho, R$7.236.566,01. (MINAS GERAIS, 2012). Ademais, além dos recursos recebidos do governo, a Instituição conta com recursos próprios, obtidos por meio de bilheterias, leis de incentivo à cultura, patrocínios e doações, que foram de R$324.186 em 2009, R$460.301 em 2010 e R$460.325 em 2011.

A organização possui 120 funcionários de carteira assinada, com 82 deles músicos e 38 no setor administrativo e técnico, sendo estatutariamente organizada pelos seguintes órgãos: Assembleia Geral, Conselho de Administração e Diretoria Executiva.

Como o trabalho é pautado a partir da análise do funcionamento do Conselho de Administração, é sobre ele que recairá o foco em cada organização do terceiro setor a ser estudado. Dessa maneira, o Conselho do Instituto Cultural Filarmônica é composto por um presidente e por até quinze conselheiros (atualmente são treze membros), que juntos possuem as seguintes atribuições descritas no Estatuto da Instituição, em seu art. 18:

> I – garantir a atuação do INSTITUTO CULTURAL FILARMÔNICA no cumprimento de seus objetivos, bem como definir políticas, diretrizes e linhas de atuação;
> II – eleger o seu presidente, nos termos do §2º do artigo 17;
> III – indicar os membros da Diretoria Executiva;
> IV – fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, verificando o cumprimento de seus deveres legais e estatuários;
> V – examinar os livros de escrituração da entidade;
> VI – opinar e emitir pareceres, inclusive para a Assembleia Geral, sobre relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas pela Diretoria Executiva podendo, para tanto, determinar à Diretoria que providencie o apoio de técnicos especializados;
> VII – requisitar ao Diretor Administrativo-Financeiro, a qualquer tempo, documentação comprobatória das operações econômico-financeiras realizadas pela entidade;
> VIII – acompanhar o trabalho de eventuais auditores externos independentes;
> IX – convocar a Assembleia Geral, nos termos do artigo 12;
> X – zelar pela observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade na prestação de contas e atos correlatos da entidade;
> XI – aprovar o Regimento Interno e Regulamento de Compras do INSTITUTO CULTURAL FILARMÔNICA;
> XII – definir Plano de Cargos e Salários, fixando a remuneração dos Diretores e dos funcionários do INSTITUTO CULTURAL FILARMÔNICA, nos termos do artigo 28;
> XIII – deliberar quando à aceitação de doações condicionadas ou que possam acarrear encargos ao INSTITUTO CULTURAL FILARMÔNICA;
> XIV – analisar proposta de venda ou imposição de gravames aos bens do INSTITUTO CULTURAL FILARMÔNICA e encaminhá-la, caso seja favorável e acompanhada de exposição de motivos, à Assembleia Geral para deliberação;
> XV – deliberar quanto a proposta de doação de bens do INSTITUTO CULTURAL FILARMÔNICA. (INSTITUTO CULTURAL FILARMÔNICA, 2012).

Conforme se pode averiguar pela leitura do Estatuto, as atribuições do conselho são, em grande medida, semelhantes àquelas previstas no modelo teórico utilizado na presente pesquisa, o que confere grande relevância para o estudo da atuação de seus conselheiros com o modelo escolhido.

3.2.2 *Instituto Cultural Sérgio Magnani*

O Instituto Cultural Sérgio Magnani (ICSM) é uma organização juridicamente constituída como uma associação civil, sem fins lucrativos, que recebeu o título da OSCIP pelo governo do Estado de Minas Gerais em dezembro de 2004. Fundado nesse mesmo ano por integrantes da sociedade civil da área cultural, o Instituto tem como objetivos primordiais fomentar a produção cultural, desenvolver e gerir projetos culturais e projetos da área cultural de natureza socioeducativa. Sua atuação é pautada pelos seguintes valores e princípios: transparência, cooperatividade, eficácia, eficiência, inovação, sustentabilidade, excelência, confiabilidade e responsabilidade social. Juntos, esses valores e princípios compõem os pilares de sustentação para a visão do Instituto de "ser referência nacional no desenvolvimento e na gestão de projetos e programas de fomento a atividades culturais e socioeducativas." (INSTITUTO CULTURAL SÉRGIO MAGNANI, 2012). Ademais, há outras finalidades às quais o Instituto se propõe: defesa do patrimônio artístico, promoção de eventos culturais (como exposições e espetáculos de música popular e erudita), projetos de audiovisual e cooperação com outras entidades do sistema estadual e nacional de cultura.

O nome do Instituto é uma homenagem ao emérito professor e maestro italiano Sérgio Magnani, que mudou para o Brasil na década de 1950 e trouxe contribuições relevantes para a área da música brasileira.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, o Instituto mantém termos de parceria com a Secretaria de Estado de Cultura e com a Fundação Clóvis Salgado. Em parceria com a Secretaria de Cultura, o ICSM desenvolve importantes projetos e programas culturais, sendo os mais relevantes: o Plug Minas, que consiste em um Centro de Formação e Experimentação Digital, no qual jovens estudantes de escolas públicas participam de atividades voltadas para inclusão na cultura digital; o prêmio Cena Minas, que, por meio de captação de recursos privados, apoia financeiramente pequenos grupos teatrais e circenses; e o Patrimônio Arquivístico Musical Mineiro, cujo objetivo é financiar trabalho de coleta e organização da história musical mineira.

Em parceria com a Fundação Clóvis Salgado, o ICSM atua como gestor de projetos de lei de incentivo à cultura, que suportam a captação de recursos

financeiros para apoio à produção da programação cultural e artística do Palácio das Artes.

Em termos de destinatários diretos e/ou indiretos das ações do Instituto, o público total das atividades do Palácio das Artes foi de 860.227 em 2010 e 1.054.026 em 2011. No Plug Minas, o número de jovens atendidos pelo programa foi de 670 em 2009, 750 em 2010, 1.401 em 2011 e 1.551 em 2012. (INSTITUTO CULTURAL SÉRGIO MAGNANI, 2012).

Em termos de recursos públicos diretamente repassados por órgãos do Estado de Minas Gerais para o ICSM, em 2009 foram destinados ao Instituto R$ 4.787.238,69; em 2010, R$ 5.038.462,74; em 2011, R$ 8.530.085,54; e em 2012, (dados até o mês de julho) R$ 3.096.547,60. (MINAS GERAIS, 2012).

O Instituto emprega 67 funcionários de carteira assinada e sua estrutura organizacional e de governança conta com a Assembleia Geral, o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva. O Conselho é constituído por cinco membros titulares e cinco suplentes, que devem ser regularmente ocupados por associados do Instituto. Quanto às atribuições, de acordo com seu Estatuto Social, art. 18, compete ao Conselho:

> I - garantir a atuação do Instituto no cumprimento de seus objetivos, bem como definir políticas, diretrizes e linhas de atuação;
> II - eleger o seu Presidente, nos termos do §2° do artigo 17;
> III - indicar os membros da Diretoria Executiva;
> IV - fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, verificando o cumprimento de seus deveres legais e estatutários;
> V - examinar os livros de escrituração da entidade;
> VI - opinar e emitir pareceres, inclusive para a Assembleia Geral, sobre relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas pela Diretoria Executiva podendo, para tanto, determinar à Diretoria que providencie o apoio de técnicos especializados;
> VII - requisitar ao Diretor de Logística e Operações, a qualquer tempo, documentação comprobatória das operações econômico-financeiras realizadas pela entidade;
> VIII - acompanhar o trabalho de eventuais auditores externos independentes;
> IX - convocar Assembleia Geral, nos termos do artigo 12;
> X - zelar pela observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade na prestação de contas e atos correlatos da entidade;
> XI - aprovar o Regimento Interno e Regulamento de Compras do Instituto;
> XII - definir Plano de Cargos e Salários, fixando a remuneração dos Diretores e dos funcionários do Instituto, nos termos do artigo 27;
> XIII - deliberar quanto à aceitação de doações condicionadas ou que possam acarretar encargos ao Instituto;
> XIV - analisar proposta de venda ou imposição de gravames aos bens do Instituto e encaminhá-la, caso seja favorável e à Assembleia Geral para deliberação, acompanhada de exposição de motivos;

> XV - deliberar quanto a proposta de doação de bens do Instituto;
> XVI - constituir procuradores em nome do Instituto, desde que necessário para a efetivação dos trabalhos da entidade, devendo-se observar o disposto no artigo 25 no caso de procuração destinada a conceder poderes de movimentação financeira ou que gerem obrigações pecuniárias para a entidade;
> XVII - deliberar quanto a proposta de associação, nos termos do §1° do artigo 5º (INSTITUTO CULTURAL SÉRGIO MAGNANI, 2012).

Pode-se verificar que o conjunto de atribuições é bastante similar àquelas previstas no Estatuto do Instituto Cultural Filarmônica e, por conseguinte, com aquelas atribuições pesquisadas no presente estudo.

3.3 Estratégia de coleta e análise de dados

Utilizou-se na presente pesquisa o modelo teórico de Miller-Millensen (2003), definido pela própria autora como um instrumento a serviço de pesquisadores que procuram obter dados empíricos acerca da atuação dos conselhos de administração das organizações do terceiro setor. Para isso, a autora fez uma compilação da literatura acadêmica sobre o tema, determinando onze atribuições que devem ser desempenhadas pelo conselho de administração das organizações do terceiro setor, para que estes sejam relevantes na governança desses tipos de organização.

Inicialmente foi desenvolvido um questionário para ser aplicado a todos os conselheiros das organizações pesquisadas. Nesse questionário, foram listadas as onze atribuições do conselho apresentadas como relevantes para a governança no modelo de Miller-Millensen (2003) e para cada uma delas foram desenvolvidas duas variáveis. (APÊNDICE A).

Primeiramente, para cada uma das onze atribuições, perguntou-se aos conselheiros se, na opinião deles, a atuação do conselho de administração naquela atribuição, em tese, deve ou deveria ser muito ou pouco relevante. Procurou-se, assim, obter a percepção dos conselheiros acerca da concordância com a relevância das atribuições prescritas no modelo, o que se considerou positivo caso houvesse maioria de respostas “muito relevante”. Além de auxiliar a entender a opinião dos conselheiros das organizações pesquisadas, o questionário foi útil para considerar a validade ou não do modelo para esta pesquisa empírica.

A segunda variável do primeiro questionário também se refere às onze atribuições do modelo de Miller-Millensen (2003), a partir de pergunta similar à

primeira. No entanto, nessa segunda etapa, perguntou-se aos conselheiros se a atuação do conselho nas referidas atribuições é na percepção deles, na prática, muito ou pouco relevante. Assim como na primeira variável, a percepção de efetividade e relevância do conselho é considerada caso haja maioria de respostas “muito relevante”. Com essa variável, passou-se a interpretar a percepção dos conselhos se são efetivos na governança, sob o ponto de vista das atribuições prescritas no modelo teórico utilizado.

O modelo desse primeiro questionário guarda certa similaridade com parte da pesquisa desenvolvida por Luciano Sathler (2008), que, dentre outros itens, como estudo sobre a composição dos conselhos, relação dos conselhos com o *staff*, rotina de capacitação dos membros do conselho, etc., também avaliou, por meio de questionário enviado aos conselheiros de organizações do terceiro setor, a diferença entre a percepção de quão relevantes as ações dos conselhos deveriam ser e, na prática, qual de fato é a relevância percebida para esse órgão na governança das organizações pesquisadas. Para isso o autor detalhou nove atribuições previstas no modelo Miller-Millensen (2003) e analisou comparativamente as respostas dos conselheiros.

Na presente pesquisa, a aplicação do questionário foi realizada por meio do envio de *e-mail* para todos conselheiros das organizações, em um total de 16, sendo obtidas respostas dos 16 conselheiros, que foram tabuladas em planilha eletrônica. O questionário foi de fundamental relevância para a pesquisa, visto que esse instrumento proporciona uma exploração objetiva dos dados, auxiliando a obter, de forma organizada, as percepções dos conselheiros acerca das práticas de governança nas organizações. (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Após a primeira etapa, foi desenvolvido um roteiro de para a realização de entrevistas estruturadas com os dirigentes das organizações. Esse segundo questionário foi formulado com a estratégia de segregar as onze atribuições propostas por Miller-Millensen (2003) em diversas atividades rotineiras da organização, com vistas a obter uma percepção mais detalhada e aprofundada de como o conselho efetivamente desenvolve seu papel na governança. Mais do que uma percepção sobre a relevância ou não do conselho nas onze atribuições, obtida apenas pelo ponto de vista dos membros do órgão, nessa fase procurou-se detalhar como ocorre a atuação do conselho no dia-a-dia da organização. (APÊNDICE B).

Optou-se por essa estratégia, uma vez que os dados obtidos auxiliam na melhor exploração do real papel do conselho na prática de governança da organização, o que poderia não ser completo apenas com a obtenção de percepções dos próprios conselheiros. Além disso, a entrevista estruturada abriu espaço para observação em campo do pesquisador, que, em contato direto com as organizações, levantou percepções complementares para os achados. Para maior riqueza e diminuição do risco de viés, foram convidados pelo menos dois dirigentes para as entrevistas.

Além disso, como sedimentado pela literatura, o uso de documentação deve ser considerado em qualquer estudo de caso, tendo maior relevância quando usada para fortalecer outras evidências, como, por exemplo, a entrevista. (YIN, 2005). Assim, com objetivo de garantir maior qualidade e robustez aos achados, foram solicitadas evidências documentais quanto às ações práticas contidas no questionário da segunda fase. Para isso obtiveram-se atas de reunião, relatórios (de auditoria externa, gerencial e da Comissão de Acompanhamento e Avaliação), estatuto social, regimento interno, termos de parceria, etc.

Por fim, foi realizada a triangulação dos dados para construção da compreensão de qual é, de fato, o papel dos conselhos sob uma perspectiva holística e que integre a visão dos diversos atores do processo de governança das entidades, auxiliando na compreensão de como o conselho desenvolve suas atividades na governança. (ADAMI; KIGER, 2005).

Entende-se que o uso de técnicas complementares na obtenção de dados aumenta a consistência dos achados e cria a possibilidade de surgirem novas linhas de pensamento no decorrer da pesquisa. Essas novas linhas de pensamento enriquecem a pesquisa, podendo, ainda, fundamentar melhor a teoria e prover reflexões para a geração de novas hipóteses no futuro. (EISENHARDT, 1989; YIN, 1981).

Por fim, com o objetivo de não expor a estrutura de governança e possíveis falhas nesta em relação às organizações selecionadas, estas serão tratadas na seção de análise de dados enquanto Organização A e Organização B. Dessa forma, a tabulação dos dados relativos às respostas dos conselheiros para o questionário 1 (APÊNDICE A), ainda que não avaliadas na forma quantitativa e dentro a limitação de serem de uma amostra pequena de respostas, serão apresentadas em dados percentuais, mantendo a linha de não exposição das organizações.

Já a análise qualitativa, é feita pela observação global do pesquisador quanto às tendências e especificidades para cada organização quanto a cada atribuição do conselho, avaliando como se desenvolve a ação do conselho em contexto empírico obtido por meio das entrevistas e avaliação documental em cada organização.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

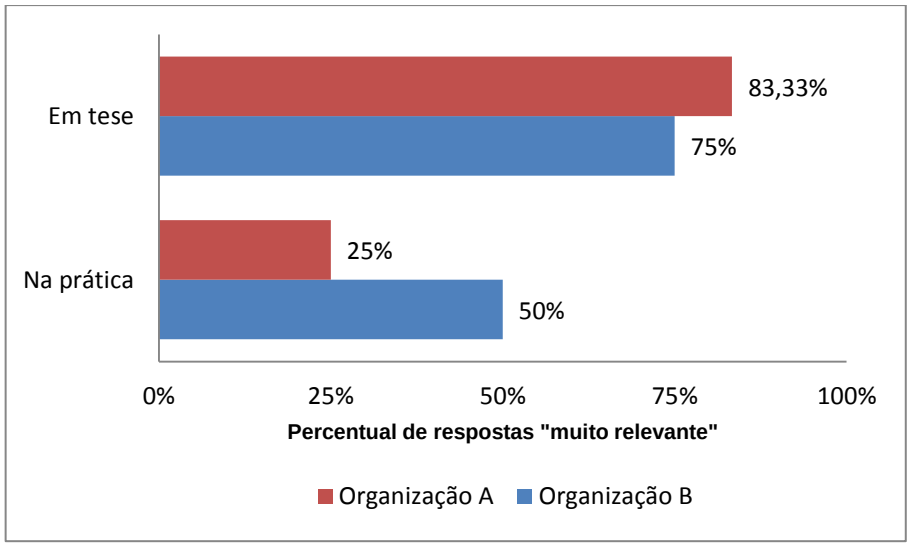
Nesta seção serão apresentados os achados relativos à pesquisa empírica. Para uma análise clara e didática e tendo em vista a tendência de similaridade das repostas entre as duas organizações pesquisadas, optou-se por apresentar os achados para cada uma das onze atribuições propostas no modelo de Miller-Millensen (2003).

Inicialmente serão apresentados os dados comparativos das organizações selecionadas quanto às percepções dos conselheiros em relação à relevância que o conselho deveria ter e qual a percepção da real relevância da atuação deste em cada uma das onze atribuições.

Posteriormente serão apresentadas as observações do pesquisador quanto ao que se constatou por meio das entrevistas e análise documental nas organizações pesquisadas, discorrendo sobre tendências e especificidades da atuação do conselho de cada organização.

Em relação à primeira atribuição, ou seja, o papel do conselho de administração na determinação da missão e propósitos da organização, pôde-se observar uma grande concordância dos conselheiros de que a referida atribuição deveria ser relevante na atuação dos conselhos. (GRÁF. 1).

Gráfico 1 – Relevância do conselho de administração na determinação da missão e propósitos da organização



Fonte: Dados da pesquisa.

Observou-se, no entanto, uma tendência dos próprios conselheiros em reconhecer que a atuação prática do conselho nessa atribuição não é muito relevante e efetiva.

As duas organizações pesquisadas possuem missão e propósitos formalizados e publicados em seus respectivos *sites* e, como é muito comum, expostos em placas em locais de grande circulação na sede da organização.

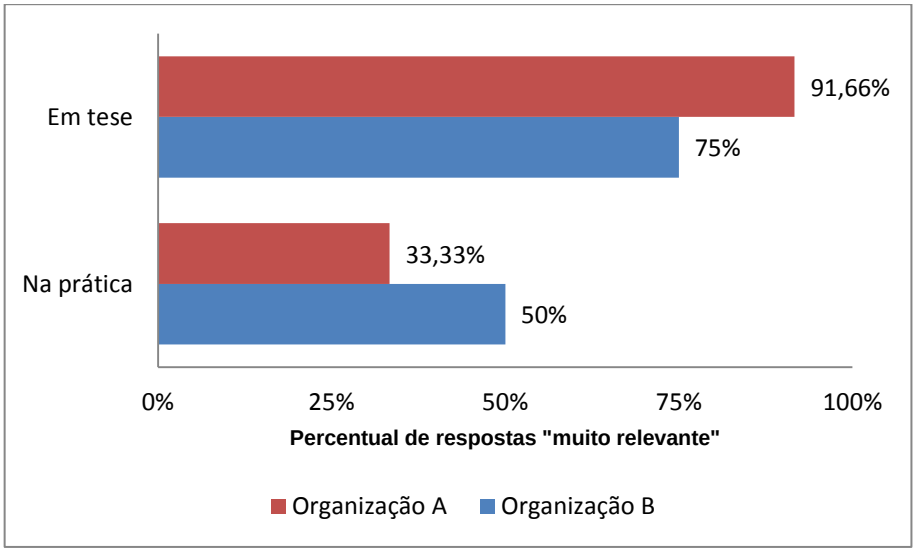
No entanto, ao se investigar os motivos dessa distorção em relação à percepção de relevância do conselho em tese e na prática, ficou claro que, nesse item, o conselho de administração tem um papel voltado para a aprovação de proposta de missão e propósitos da organização, normalmente formulados pelos dirigentes destas.

Embora os conselheiros participem do processo de aprovação formal da missão e dos propósitos da organização, fazendo inclusive constar em atas de reunião a aprovação destes, não se pode dizer que o conselho participa ativamente da formulação desses itens. A contribuição do conselho nas organizações pesquisadas é considerada baixa, uma vez que, não envolvidos com o processo de discussão exaustivo que leva às versões finais de missão e propósitos, sua atuação tende a aprovação como apresentada pela direção, sem grandes contribuições.

A investigação nas duas organizações sugere que seria pouco produtiva a participação do conselho na discussão e na formulação da missão e dos propósitos, tendo em vista a pouca disponibilidade dos membros, que são voluntários, para realização de diversas rodadas de reunião e discussão, normalmente necessárias para definição desses itens.

Em relação à atribuição relativa ao planejamento estratégico das organizações, obteve-se novamente grande concordância dos conselheiros de que o conselho deveria ser muito relevante na definição do planejamento estratégico, que direciona os atos da administração em ações práticas que auxiliem a organização a atingir seus objetivos de curto, médio e longo prazo. (GRÁF. 2).

Gráfico 2 – Relevância do conselho de administração na formulação do planejamento estratégico da organização



Fonte: Dados da pesquisa

A investigação acerca da formulação e aprovação do planejamento estratégico mostrou um quadro distinto entre as organizações pesquisadas. Observou-se que a Organização A, na qual houve maior índice de concordância dos conselheiros quanto à importância de sua atuação na atribuição, não possui planejamento estratégico, o que, de certa forma, fica claro com o baixo índice de respostas positivas para atuação prática do conselho no item.

A direção da organização atentou para o fato de que a organização não possui planejamento estratégico formulado e formalmente aprovado, mas possui um plano de atividades e metas pactuado com o governo, que direciona as atividades.

Vale lembrar que o plano de metas é parte integrante do Termo de Parceria firmado com o governo como contrapartida para obtenção de recursos, não sendo, portanto, algo que direciona os interesses da organização para o curto, médio e longo prazo, mas sim de seu financiador.

A Organização B, embora também tenha um plano de atividades e metas pactuado com o governo, possui planejamento estratégico formalmente aprovado pelo conselho. Nesse sentido, os dirigentes da Organização B observam seu planejamento estratégico como importante instrumento para o desenvolvimento da organização de forma autônoma, incluindo, em suas metas, a diversificação de fontes de recurso que gerem sustentabilidade financeira e diminuam sua dependência em relação ao financiamento do governo.

Outro ponto a se destacar nessa atribuição é que, mesmo na organização onde o planejamento estratégico é formalmente aprovado, o conselho não percebeu grande relevância de sua atuação na atribuição. Ficou claro novamente, na investigação *in loco,* que a formulação do planejamento estratégico se deu pelo próprio corpo dirigente, sendo posteriormente apenas validada pelo conselho.

Sabe-se que o planejamento estratégico é um importante instrumento de alinhamento entre a direção de uma organização e os órgãos de governança. Ainda assim, a investigação mostrou que o conselho não acompanha a execução pela direção do planejamento estratégico.

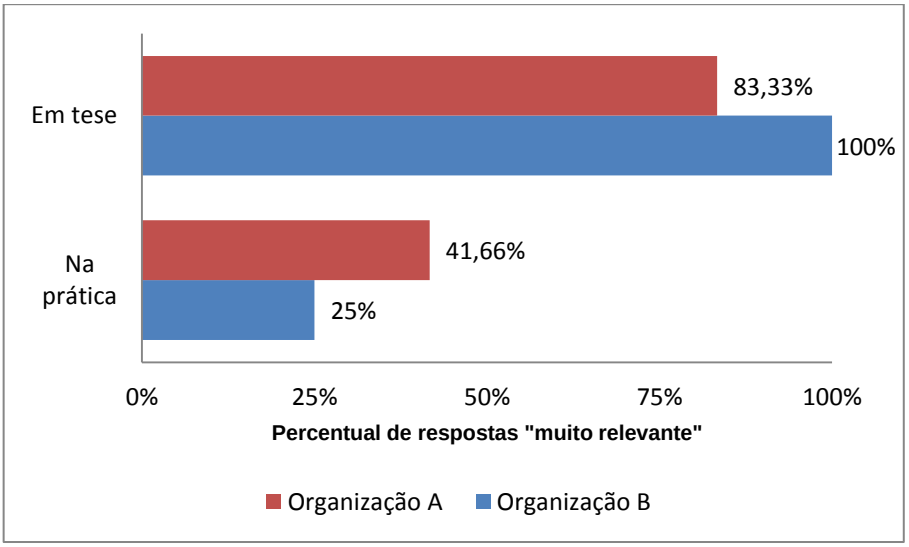
As observações dos dirigentes e dos documentos reforçam a percepção de que as atividades para as quais são necessários muitos encontros do conselho inviabilizam sua atuação prática, em função da pouca disponibilidade de seus membros. Nesse ponto, lembra-se que, nas duas organizações, os membros são voluntários e não remunerados.

Em relação às duas atribuições até agora discutidas, um ponto que merece destaque é o fato de que, até 2010, nenhuma das organizações pesquisadas possuía missão, propósitos e planejamento estratégico formalizado. Constatou-se que a formulação desses itens ocorreu em função de uma certificação de boa gestão criada pelo governo do Estado, a que as duas organizações se submeteram e que exigia apresentação destes como critérios para obtenção da certificação.

Conforme pode ser observado no Gráfico 3, a atribuição que trata do acompanhamento pelo conselho de administração da qualidade dos serviços prestados pelas organizações, mais uma vez foi validada como relevante pelos conselheiros das organizações pesquisadas.

A grande maioria dos membros considerou que essa atribuição deveria ser relevante na atuação do conselho. No entanto, na percepção dos conselheiros, a relevância da atuação do conselho nessa atribuição foi novamente considerada baixa. Nas duas organizações pesquisadas, observou-se que não existem ferramentas formais de acompanhamento das atividades da organização pelos conselhos de administração.

Gráfico 3 – Relevância do conselho de administração na supervisão da qualidade e efetividade dos programas e serviços prestados pela organização



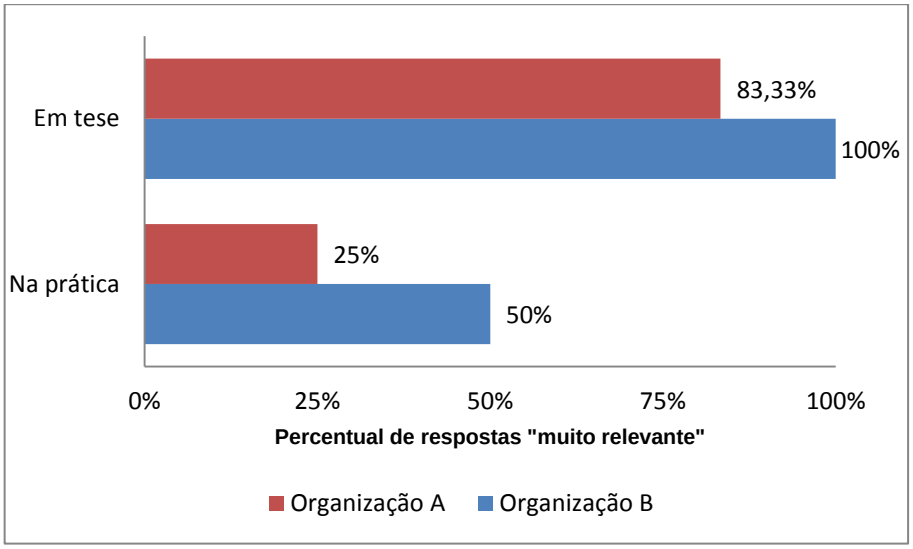
Fonte: Dados da pesquisa.

Segundo dirigentes da Organização A, há constante prestação de contas das atividades da organização para os conselheiros. No entanto, como bem explicitaram os dirigentes da Organização B, o conselho toma ciência das atividades, mas não necessariamente obtém percepção clara sobre a qualidade e a efetividade dos serviços, uma vez que as informações são repassadas pela própria direção, o que pode enviesar os dados. Uma avaliação mais efetiva e independente deveria partir de mecanismos próprios do conselho de administração.

Quanto à atribuição seguinte, a seleção e a avaliação dos dirigentes da organização, percebeu-se novamente uma tendência de efetiva participação formal dos conselhos de administração, que não necessariamente confere relevância prática para o órgão. (GRÁF. 4).

Nas duas organizações pesquisadas, além da percepção dos próprios conselheiros de que esta é uma atribuição relevante para a atuação do conselho, a nomeação dos dirigentes é sempre formalizada em ata de reunião do órgão.

Gráfico 4 - Relevância do conselho de administração na seleção e acompanhamento da atuação dos dirigentes da organização



Fonte: Dados da pesquisa.

O que novamente chama atenção nas respostas dos conselheiros é a tendência de novamente a atuação de o conselho ser, na prática, considerada não muito relevante. A investigação acerca dessa distorção mostra que, embora o conselho seja órgão estatutariamente responsável pela indicação dos dirigentes da organização, seu papel fica mais atrelado à formalização da nomeação dos membros, não havendo indícios de um trabalho pessoal dos conselheiros na seleção de potenciais novos dirigentes.

Constatou-se pela análise documental que, para todas as nomeações de dirigentes das duas organizações, houve reunião do conselho de administração para esse fim, com nomeação formal em ata.

A investigação mostra, no entanto, que a busca pelos profissionais se dá pela atuação direta do dirigente máximo da organização ou indicação de financiadores, como o próprio governo, que pré-seleciona os nomes mais adequados ao cargo, depois os indicando para aprovação do conselho. Esta parece ser a razão da percepção de pouca relevância prática do conselho nessa atribuição, já que há tendência de aprovação dos nomes sem muitos questionamentos.

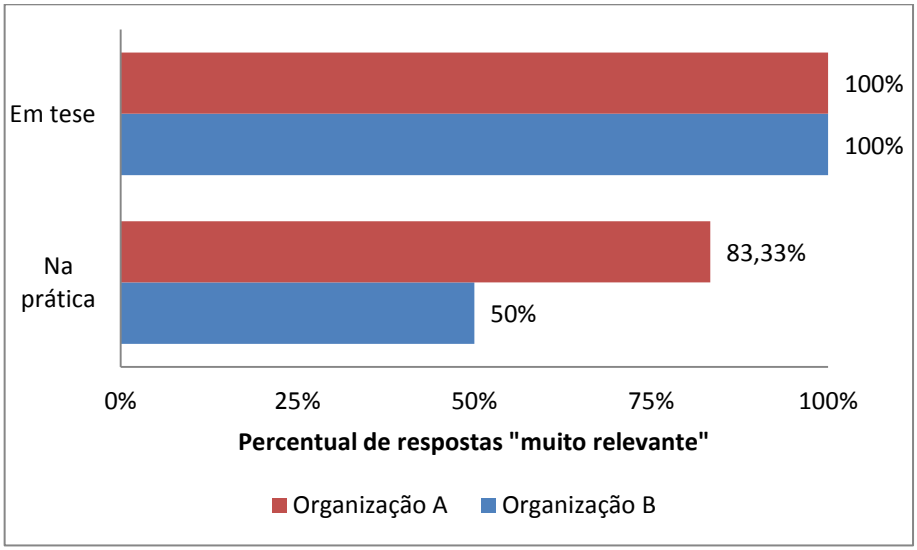
Ainda nessa atribuição, foi investigada a atuação no conselho no sentido de avaliar os membros da diretoria. Houve consenso de que os membros da diretoria não são avaliados formalmente pelos conselheiros, não havendo qualquer indicação de que o conselho possua mecanismos próprios para implementar uma avaliação

independente dos dirigentes. Pela percepção dos dirigentes, a avaliação é informal e ficou claro que as informações obtidas pelo conselho são repassadas pelos próprios dirigentes, o que pode dificultar o processo de avaliação autônoma e independente do conselho. Um indício de que os dirigentes estariam sendo avaliados poderia ser a realização de reuniões do conselho sem a presença destes, o que não foi verificado em nenhuma das organizações.

Detectou-se apenas um caso de membro de diretoria já destituído de seu cargo por indicação do conselho e contra a vontade do primeiro. Ainda sobre esse processo, a investigação do desligamento indicou que este ocorreu formalmente pelo conselho, porém por indicação dos demais dirigentes da organização. Ou seja, ainda que o conselho tenha procedido à indicação para o desligamento, a aferição da qualidade do trabalho do dirigente não foi realizada pelo próprio conselho com mecanismos próprios e formais.

A quinta atribuição está vinculada à atuação do conselho na fiscalização da administração de recursos financeiros das organizações (GRÁF. 5). Destaque deve ser dado ao fato de que todos os conselheiros que participaram da pesquisa responderam que o conselho de administração deve ter atuação muito relevante nessa atribuição.

Gráfico 5 - Relevância do conselho de administração na aprovação do orçamento e controle da execução financeira da organização



Fonte: Dados da pesquisa.

Já quanto à atuação efetiva, também se percebeu a primeira tendência da maioria das respostas para atuação prática relevante do conselho quanto à aprovação de orçamentos e execução financeira, principalmente na Organização A.

Nessa atribuição é importante destacar que duas atividades distintas podem ser percebidas. A primeira é a aprovação orçamentária, em que se discute previamente a alocação de recursos da organização e ocorre normalmente antes do início do exercício financeiro. A segunda ocorre no fechamento do exercício financeiro e representa a aprovação da execução orçamentária ou das chamadas contas da organização.

Ao se investigar na prática como o conselho atua nessas duas atividades, pôde-se perceber uma distinção bastante relevante entre elas.

Nas duas organizações pesquisadas, o conselho é pouco atuante e não participa do processo de formulação do orçamento da organização. Não houve qualquer evidência de discussão da alocação de recursos entre os dirigentes e conselho, sendo relatado pelos entrevistados que a formulação de orçamentos é normalmente realizada junto aos financiadores, que demandam detalhamento da aplicação dos recursos destinados à organização.

Tanto o governo quanto os financiadores privados participam das discussões acerca da alocação dos recursos e demandam prestações de contas da execução destes.

Já no que diz respeito à aprovação da execução financeira, os conselhos das duas organizações se mostraram bastante atuantes. As duas organizações pesquisadas submetem suas contas a auditorias externas independentes antes de submetê-las ao conselho. Tal prática é importante para validação das contas, além de minimizar riscos de má administração dos recursos.

Embora seja percebida grande importância para o tema, importa observar que a legislação de OSCIPs prevê expressamente que as contas das organizações devem ser submetidas a auditorias externas, motivo pelo qual não foi possível verificar até que ponto tal prática, importante para a governança, não ocorre apenas por força de lei.

Nas duas organizações, o estatuto prevê que as contas sejam submetidas ao conselho fiscal ou órgão equivalente e depois à Assembleia. No entanto, em ambas, o papel do conselho fiscal é exercido pelo conselho de administração, o que não representa inadequação jurídica, mas pode comprometer o papel de independência

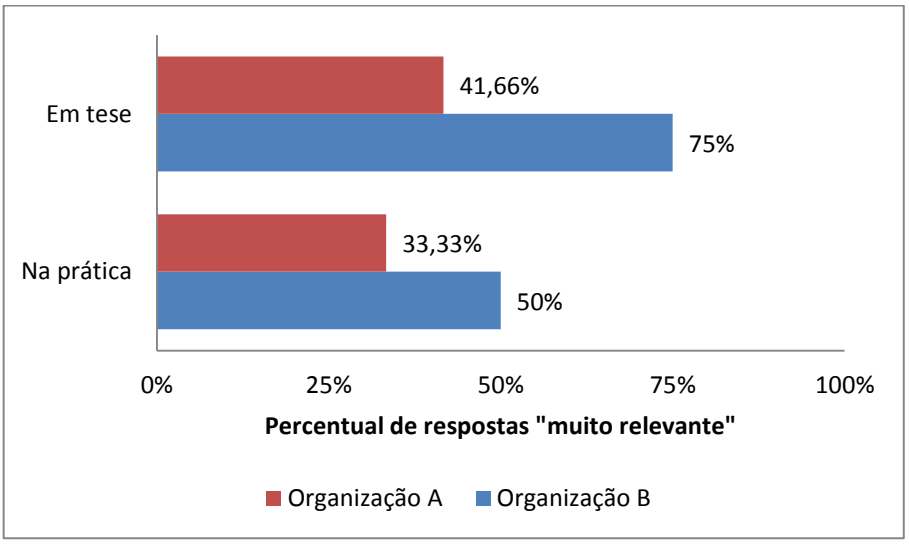
normalmente esperado para um conselho fiscal. Essa substituição é prevista no Estatuto, que, ressalte-se, foi desenvolvido pela mesma assessoria jurídica para as duas organizações.

Embora se tenha observado tendência de maior relevância prática do conselho nesta atribuição em relação às demais, ficou evidenciado que as contas auditadas tendem a ser aprovadas pelo conselho sem grandes ressalvas, já que a competência essencial do conselho fiscal não está presente. Depois, essas contas são submetidas à Assembleia que as aprova sem necessidade de mais detalhamentos.

Destaque-se que, na Organização A, puderam ser obtidas evidências de maior discussão das contas antes de sua aprovação, com mais de uma reunião sendo realizada para discussão detalhada. Observou-se que a competência pessoal de alguns dos membros dessa organização levou a uma análise mais aprofundada, embora a participação do conselho como um todo tenha sido mais incipiente.

Uma atribuição desenvolvida por Miller-Millesnsen (2003), menos comum nas discussões de governança do terceiro setor, o papel do conselho de administração na diminuição da sensação de incerteza da organização no ambiente apresentou a primeira tendência de não concordância dos conselheiros com a relevância da atribuição, mesmo em tese, pelo menos para um dos conselhos. (GRÁF. 6).

Gráfico 6 - Relevância do conselho de administração na redução da sensação de incertezas que a organização vive perante o ambiente



Fonte: Dados da pesquisa.

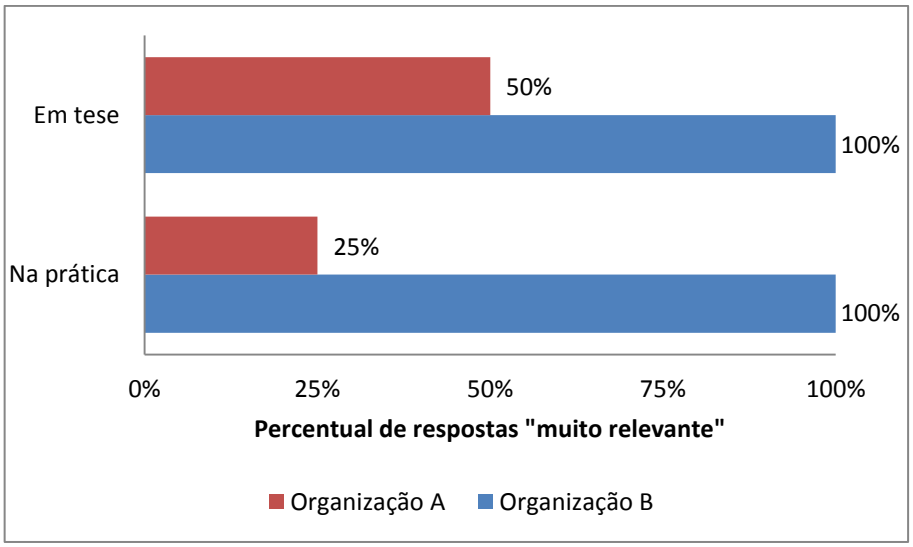
A maioria dos conselheiros da Organização A considerou essa atribuição não relevante para a atuação do conselho. A mesma tendência pôde ser observada na percepção de seus membros quanto à atuação prática.

Para a Organização B, embora se tenha obtido concordância com a relevância, o índice de respostas não apontou tendência para grande relevância prática.

De difícil definição e evidenciação, mesmo na investigação por entrevista e análise documental, a subjetividade da atribuição tornou precária a obtenção de respostas ou evidências de que o conselho tenha alguma atuação específica que possa comprovar a relevância tanto em tese quanto prática para esse item do modelo, motivo pelo qual não houve mais aprofundamento no tema.

Em outra atribuição prevista no modelo, e que também pressupõe a atuação dos membros enquanto representantes da organização que a legitimam ou fortalecem sua imagem perante outras organizações e instituições, a atuação do conselho de administração em relações problemáticas mostrou sinais de uma relevante atuação dos conselhos em temas importantes para as duas organizações. (GRÁF. 7).

Gráfico 7 - Relevância do conselho de administração na atuação direta em relações conflituosas ou problemáticas da organização com outras organizações (parceiros, governo, financiadores, etc.)



Fonte: Dados da pesquisa.

Interessante observar que, para os conselheiros da Organização A, a atuação prática do conselho em relações problemáticas da organização é considerada pouco

relevante. No entanto evidências documentais de correspondências e reuniões realizadas por membros da organização e conselheiros com órgãos de controle e financiadores, inclusive com governo de Minas, mostrou a atuação do conselho como órgão legitimador da posição da organização.

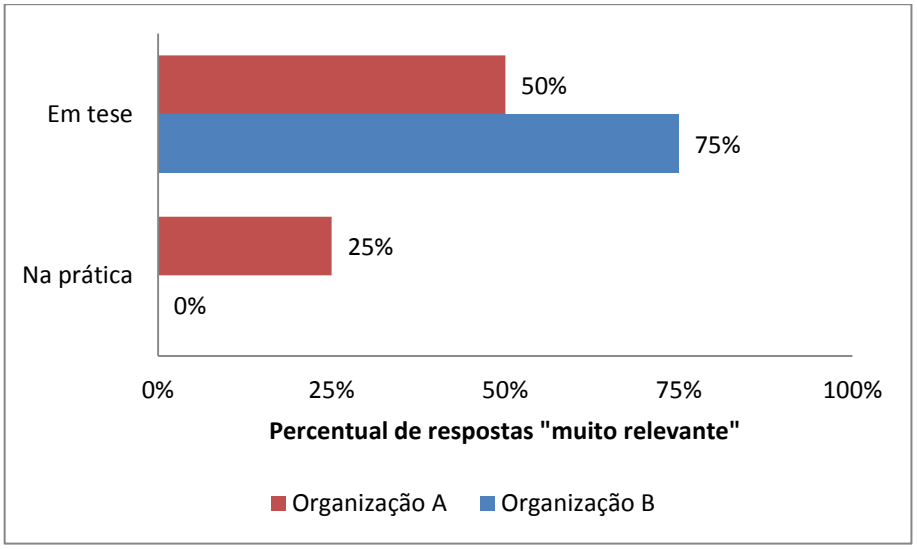
A mesma situação ficou clara em relação à Organização B, com evidências da ação direta de membros do conselho que, com sua competência e reputação pessoal, buscaram legitimar a posição da organização e sua direção em conflitos de interesses com outras organizações ou instituições.

Nesse sentido, pôde-se perceber que o conselho de administração, em todos os casos, foi posto pela organização como órgão legitimador da posição de interesse desta última, valendo a reputação de seus membros como importante instrumento de ganho de força da organização perante outras organizações e instituições em negociações problemáticas.

Na atribuição relativa à arrecadação de recursos, percebeu-se uma tendência na Organização A de que esse tema seja em tese considerado pouco relevante para atuação do conselho e, na prática, ainda menos relevante. No entanto, embora considerada pouco relevante, evidenciou-se que membros do conselho já intermediaram ações de captação, inclusive com sucesso de arrecadação de recursos para a organização junto a empresas privadas. (GRÁF. 8).

Na Organização B, embora a maioria do conselho tenha se manifestado pela relevância em tese dessa atribuição, divergindo da Organização A, na prática, todos os respondentes estão em consenso quanto à atuação do conselho ser pouco relevante. De fato, não ficou evidenciada qualquer participação dos membros do conselho em negociações de captação de recursos.

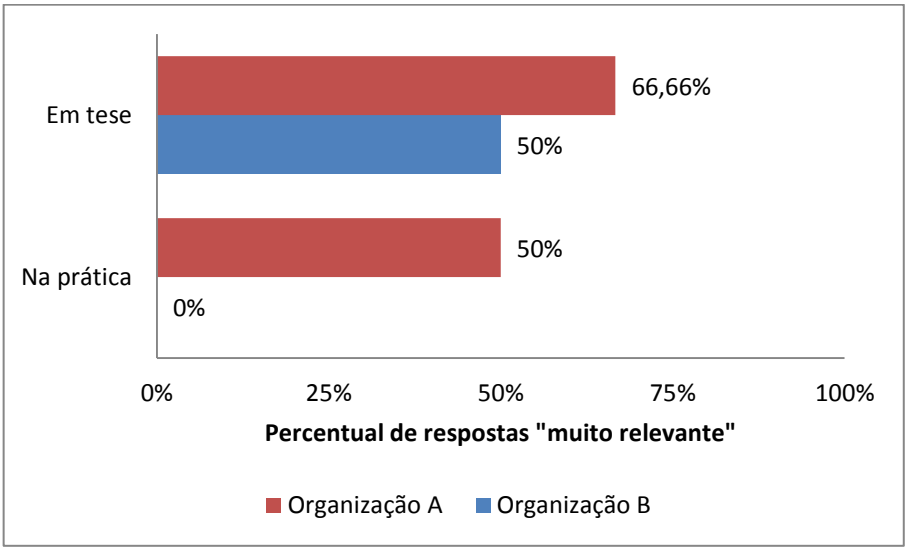
Gráfico 8 - Relevância do conselho de administração na arrecadação de recursos para a organização ou no recrutamento de conselheiros que o façam



Fonte: Dados da pesquisa.

No que diz respeito a fortalecimento da imagem da organização por meio do conselho e seus membros, destaque deve ser dado para a atuação prática do conselho da Organização B, para o qual todos os conselheiros consideraram a atuação pouco relevante; conforme pode ser observado no Gráfico 9.

Gráfico 9 - Relevância do conselho de administração no fortalecimento da imagem/marca da organização perante a sociedade e outras organizações



Fonte: Dados da pesquisa.

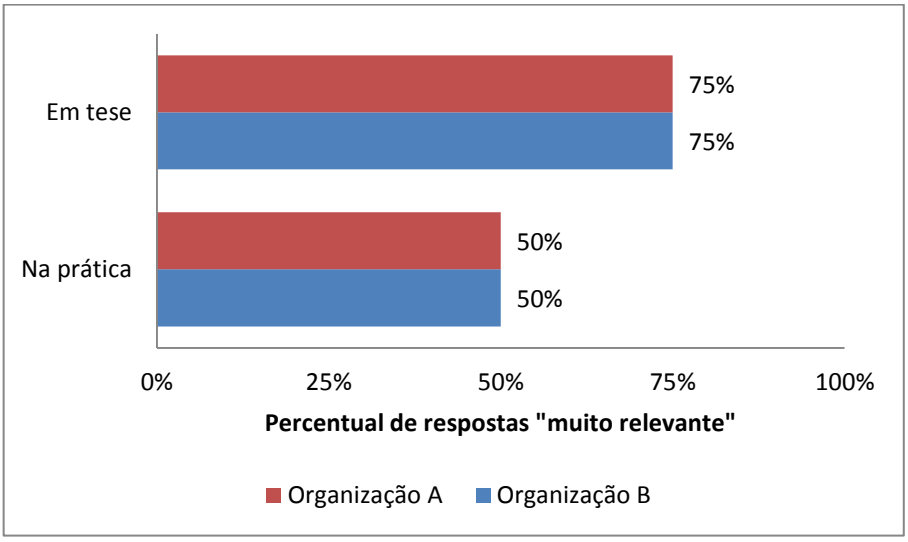
Na Organização A, foram obtidas evidências de ações intermediadas pelos conselheiros no sentido de fortalecer o relacionamento da organização com outras

organizações e pessoas que possam difundir valor para a organização. No entanto o resultado prático dessa atribuição é de difícil mensuração. Novamente, pode-se perceber muita valorização na reputação pessoal dos membros do conselho como forma de geração de valor para a organização.

Quanto ao acompanhamento pelo conselho de administração do cumprimento pela organização das leis a ela aplicáveis, décima atribuição prevista no modelo de Miller-Millensen (2003), observou-se uma concordância dos conselhos de que esta é uma importante atribuição, e que o conselho deveria desempenhá-la enquanto órgão de governança. (GRÁF. 10).

No entanto as repostas quanto à atuação prática não permitiram verificar tendência de percepção de muita relevância prática na atuação dos conselhos.

Gráfico 10 – Relevância do conselho de administração no acompanhamento do cumprimento pela organização das leis e outras regulamentações a ela aplicáveis



Fonte: Dados da pesquisa.

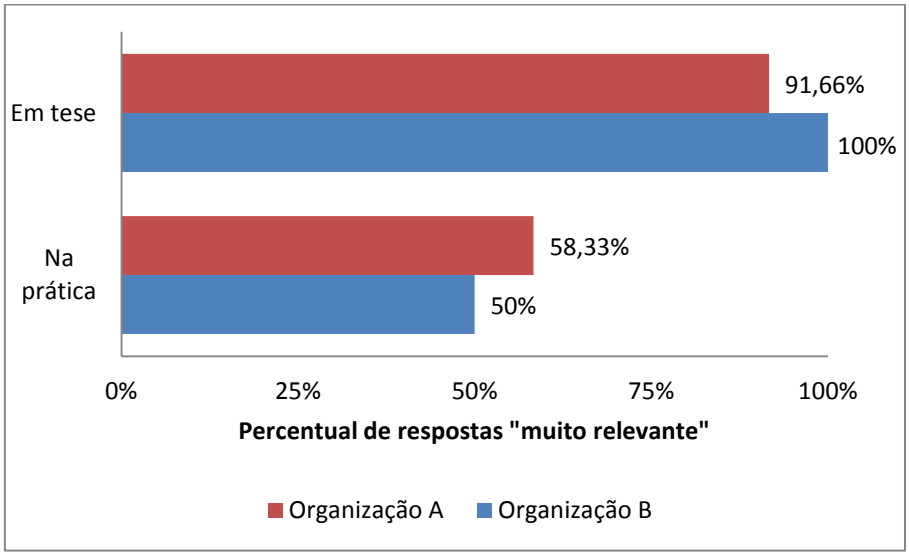
Constatou-se pela investigação nas organizações que não se pode afirmar que os conselhos de ambas sejam ativos no tema. Não há qualquer evidência de que os conselhos disponham de mecanismos para averiguação da legalidade dos atos da administração, visto que a auditoria externa realizada, contratada anualmente pela organização, tem natureza apenas contábil.

O que se percebeu novamente em ambas as organizações é que assuntos de natureza jurídica levados pela administração para avaliação dos conselhos tendem a

ser analisados e discutidos com todos os cuidados necessários pelos membros, inclusive com solicitação de manifestação formal de juristas especializados.

Por fim, a última atribuição do modelo teórico, o acompanhamento pelo conselho das ações da administração, principalmente no cumprimento de mandatos externos, mostrou novamente concordância da maioria dos respondentes de que o conselho deve ou deveria ser relevante nessa atribuição (GRÁF. 11).

Gráfico 11 – Relevância do conselho de administração no acompanhamento do cumprimento pelos dirigentes de condutas administrativas éticas e que atendam a mandatos expedidos por órgãos de controle externo



Fonte: Dados da pesquisa.

Também, na prática, observou-se a tendência de avaliação de que o conselho é atuante nessa atribuição, mas a busca por evidências mostra que, como em outras atribuições, a obtenção de informações e tomada de iniciativa em relação a desvios na administração da organização se dá em função da prestação unilateral de informações pelos dirigentes.

As duas organizações pesquisadas são auditadas regularmente por órgãos de controle do governo, principal financiador de ambas, e dessas auditorias são emitidos relatórios com diversas solicitações de adequação de atos administrativos. Não se obtiveram, no entanto, quaisquer evidências de que os conselhos tomam ciência desses relatórios, que poderiam ser importantes mecanismos de controle da administração.

Sem ciência desses relatórios, não há ações práticas do conselho no sentido de averiguar inclusive se as recomendações e mandatos expedidos pelos órgãos de controle são implementadas pela diretoria das organizações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria institucional presta grande contribuição à compreensão de como as organizações se conformam ao longo do tempo. Além disso, atenta para o fato de que a legitimidade tem grande relevância em como as organizações em um determinado campo organizacional acabam por tornarem-se similares, em função do conjunto de pressões que sofrem no ambiente em que estão inseridas.

Utilizando-se dessa base teórica, procurou-se analisar como as organizações do terceiro setor brasileiro evoluíram historicamente de modelos informais e menos profissionais, quanto à estrutura e à forma de administração, para modelos atuais, em que, além de maior formalidade e profissionalismo na administração, o tema governança corporativa se insere com considerável relevância.

Destacou-se também que, neste trabalho, o modelo atual de gestão das organizações, nas quais a governança se insere, não pressupõe qualquer discussão quanto a efetividade e capacidade de autogestão destas para atingir seus fins, mas sim como a estruturação organizacional mudou ao longo do tempo e quais efeitos na administração das organizações isso pode gerar, especificamente quanto ao controle e à fiscalização de sua administração.

Vale lembrar que os pensadores da teoria institucional já alertavam para o fato de que a institucionalização não necessariamente leva à efetividade e eficiência das organizações e das práticas adotadas por elas.

Nesse contexto, procurou-se aprofundar o estudo acerca da atuação dos conselhos de administração enquanto órgãos de governança, em consonância com os ensinamentos de Rossoni e Silva (2010). Segundo esses autores, deve-se ter precaução para que os conselhos de administração, embora institucionalizados como órgãos de governança, não apenas existam de forma figurativa, devendo atuar de forma efetiva segundo preceitos da boa governança.

Diversos estudos nacionais e internacionais têm discutido o tema governança no terceiro setor e o papel dos conselhos nas organizações sem fins lucrativos. Miller-Millensen (2003), no entanto, destaca que muito se discute acerca de qual deveria ser o papel do conselho e como este deveria atuar, porém há pouca investigação acerca de como ele efetivamente atua.

A partir da base teórica que suportou a análise evolutiva das organizações, o presente trabalho procurou investigar empiricamente a ação dos conselhos de

administração de organizações do terceiro setor mineiro, que se submetem a um mesmo conjunto de pressões ambientais. Dessa forma, tem-se o objetivo de promover uma análise de como o comportamento dos conselhos pode ser avaliado enquanto mecanismo de governança em um determinado campo organizacional para vislumbrar uma análise de tendência de resultados.

Utilizando-se do modelo teórico de Miller-Millensen (2003), procurou-se primeiro validar, junto aos próprios conselheiros das organizações, as atribuições que o modelo prescrevia como relevantes para a atuação dos conselhos.

O resultado dessa primeira abordagem foi de grande concordância dos conselheiros quanto ao fato de que os conselhos deveriam atuar nas atribuições descritas, motivo pelo qual se considerou o modelo de atribuições válido para a pesquisa empírica.

Em um segundo momento, procurou-se analisar até que ponto os conselheiros se consideram efetivos no exercício da governança das organizações, sendo essa efetividade observada pela percepção destes de quanto são relevantes no desempenho das mesmas atribuições propostas pelo modelo teórico. Nessa parte da investigação, ficou clara uma forte tendência dos conselhos de não se considerarem muito relevantes na governança das organizações.

Assim, embora os conselheiros concordem que deveriam atuar em determinadas atribuições que direcionam estrategicamente a gestão e servem para a prática de controle e fiscalização sobre as ações dos administradores, considerando-as relevantes para a governança, os mesmos conselheiros entendem que sua atuação é pouco representativa e relevante no dia-a-dia da organização.

Certo é que, embora tenha sido obtida tal tendência de grande distorção entre a relevância em tese e na prática dos conselhos na governança das organizações, esses órgãos existem e desempenham um papel real nas entidades.

Assim, a terceira parte da investigação procurou aprofundar a análise de como o conselho atua, tendo sido realizadas entrevistas estruturadas e análise documental que explicitassem melhor como o conselho desempenha suas funções.

Constatou-se que a atuação do conselho, enquanto órgão de governança que em tese deveria exercer papel de controle e fiscalização sobre a administração da organização, é, de fato, pouco efetiva. Isto porque não foram percebidos instrumentos ou práticas que permitissem um controle detalhado de como a

administração se comporta, ficando o conselho em uma posição de dependência em relação às informações prestadas pelos próprios dirigentes das organizações.

Ademais, percebeu-se que existe uma relação de grande confiança entre os gestores e os membros dos conselhos, não havendo indícios de que os conselhos atuem de forma autônoma no sentido de fiscalizar a administração, com o fim de evitar o conflito de agência entre seus dirigentes e *stakeholders,* estes últimos considerados, neste estudo, a coletividade destinatária dos bens e serviços prestados pelas organizações.

Pode-se afirmar que, dentre as atribuições de controle previstas como relevantes e suportadas pela teoria de agência no modelo teórico utilizado na pesquisa, formalmente o conselho desempenha seu papel, mas, na prática, há pouca efetividade para essa atuação, sendo detectado um papel muito mais de órgão consultivo do que de fiscalização.

Importante destacar que as organizações pesquisadas se submetem, em Minas Gerais, a várias formas de controle, ficando evidente um papel central do Estado e seus órgãos de controle na fiscalização minuciosa das atividades da administração.

Assim, não se pode afirmar que as organizações sem fins lucrativos, qualificadas como OSCIP, não sejam fiscalizadas, mas apenas que a estrutura de controle e fiscalização pensada no modelo de governança corporativa, no qual os conselhos de administração e fiscal são órgãos centrais, é pouco efetiva no terceiro setor, especificamente nas organizações pesquisadas. Nessa linha, o papel de governança fica centrado na atuação do principal financiador, o Estado e seus órgãos de controle.

No modelo teórico utilizado nesta pesquisa, um segundo grupo de ações prescritas para atuação do conselho são aquelas voltadas para o fortalecimento da legitimidade da organização perante o ambiente. Neste segundo grupo de atribuições, suportadas pela teoria da dependência de recursos, o conselho de administração deve desempenhar papel relevante na legitimação da organização perante outras organizações e instituições e, embora as respostas dos conselheiros tenham mostrado tendência de pouca relevância para sua atuação, a investigação nas organizações mostrou que talvez este seja o papel mais relevante dos conselhos pesquisados.

Se os conselhos não foram percebidos como instrumento de controle e fiscalização, o foram quando se avalia sua atuação no sentido de melhorar o desempenho da organização, prestando apoio à tomada de decisão dos administradores, auxiliando a organização a obter recursos e se posicionar diante de outras organizações e instituições, inclusive em situações de conflito de interesses.

O Estado e seus órgãos, enquanto principal financiador e fiscalizador das organizações qualificadas como OSCIP no Estado de Minas Gerais, muitas vezes tomam posições de intervenção e impõem decisões que podem não representar o melhor interesse da organização. Nesses casos, nas duas organizações pesquisadas, os conselhos e a reputação de seus membros se colocam como importante instrumento de fortalecimento da posição da organização, o que novamente expõem grande alinhamento entre estes e os dirigentes das organizações, reforçando a imagem de conselho mais consultivo que fiscalizador.

Por fim, a teoria institucional é abordada no modelo teórico utilizado na pesquisa para explicar o papel do conselho na implementação de mandatos da organização e novamente no acompanhamento da atuação dos gestores. As atribuições prescritas com base nessa teoria mostraram uma tendência de que essas ações fossem fortemente atreladas a aspectos de controle e fiscalização da organização, o que, conforme já explicitado anteriormente, não se percebeu efetividade na atuação dos conselhos.

Novamente, o papel central está vinculado ao Estado e a seus órgãos de controle, que, por meio de auditorias, detectam possíveis falhas no processo administrativo e determinam unilateralmente mudanças nos rumos da gestão.

Com base nos achados desta pesquisa, e dentro das limitações de um estudo de natureza exploratória e que avalia estudos de casos em contexto específico, pode-se dizer que a tendência de discussão de governança no terceiro setor - com transposição de práticas e conceitos típicos do setor lucrativo para as organizações sem fins lucrativos - não se mostra adequada, devendo haver maior discussão sobre como lidar com o conflito de agência entre gestores (agentes) e *stakeholders* (principais destinatários dos produtos e serviços das organizações do terceiro setor) que não apenas por meio dos conselhos de administração.

Nesse sentido, vislumbram-se algumas linhas de pesquisa que podem contribuir para a discussão do papel prático dos conselhos de administração na governança do terceiro setor, como, por exemplo, uma pesquisa amostral em um

maior número de organizações para confirmar ou refutar a hipótese de baixa efetividade dos conselhos de administração na governança de organizações do terceiro setor mineiro. Outra linha de pesquisa pode aprofundar a análise qualitativa acerca da dicotomia entre controle *versus* legitimidade no papel dos conselhos de administração do terceiro setor, entendendo até que ponto esses dois papéis se complementam ou se eliminam na atuação dos conselhos, principalmente pela composição desses órgãos. Uma investigação em profundidade também pode melhor detalhar por que se observou que, em muitos casos, os conselheiros tendem a defender interesses das próprias organizações e seus gestores, e não necessariamente fiscalizá-los, comprometendo a discussão desse órgão como mecanismo de diminuição de potenciais conflitos de agência no terceiro setor. Ainda nessa linha, pode-se alimentar uma importante discussão acerca de formas de composição do conselho que possam alterar essa tendência e quais os efeitos dessa mudança. Por fim, podem-se realizar pesquisas que abordem especificamente o papel do Estado de Minas Gerais na governança do terceiro setor, visto que ficou claro seu papel como principal forma de pressão e fiscalização que incide sobre as organizações pesquisadas.

Por fim, vale ressaltar que o presente trabalho foi desenvolvido no âmbito de um mestrado profissional, onde se espera que sua devolução às organizações sirva como instrumento de contribuição acadêmica e prática para a discussão de governança no terceiro setor e incentivo para avaliação crítica do papel dos conselhos de administração de organizações sem fins lucrativos.

REFERÊNCIAS

ADAMI, M. F.; KIGER, A. The use of triangulation for completeness purposes. **Nurse Researcher**, v. 12, n. 5, p. 19-29, 2005.

AGUIAR, A. C.; SILVA, C. E G. Avaliação de atividades no terceiro setor de Belo Horizonte: Da racionalidade subjacente às influências institucionais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32, set. 2008, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2008. p. 1-16.

ÁLVARES, E.; GIACOMETTI, C.; GUSSO, E. **Governança corporativa**: um modelo brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ALVES, M. A.; KOGA, N. M. Um passo para frente, um passo para trás: a reforma do marco legal do Terceiro Setor à luz da Teoria Institucional. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 27, 2003, Atibaia. **Anais**...Atibaia: Anpad, 2003. p. 1-16.

ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. **Governança corporativa**: fundamentos, desenvolvimento e tendências. São Paulo: Atlas, 2004.

BERNARDES, P. **Incertezas na decisão estratégica na geração de energia elétrica**. 2003. 243f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Econômicas, Belo Horizonte.

BONOMA, T. V. Case research in marketing: opportunities, problems and a process. **Journal of Marketing Research**, v. 22, n.2, p. 199-208, maio 1985.

BRASIL. Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 maio, 1998a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9637.htm>. Acesso em: 10 maio 2012.

BRASIL. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 1999. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm>. Acesso em: 11 maio 2012.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União,** Brasília, 10 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 4 jun. 2012.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Caderno MARE da reforma do estado – organização sociais**. Brasília, v. 2, n. 5, p. 7-73, 1998b.

CÂMARA, L. M. Apontamentos teóricos para subsídio à análise das práticas de controle social no âmbito dos conselhos de administração das organizações sociais. **RAM - Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 73-89, 2003.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F.; GOULART, S.. A trajetória conservadora da teoria institucional. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 4, p. 849-874, jul./ago. 2005.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F.; LOPES, F. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23, 1999, Foz do Iguaçu. **Anais**... Porto Alegre: ANPAD, 1999. V. 1, p. 1-15.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: POWELL, W. W; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 63-82.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, Standford, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

FACHIN, R. C.; MENDONÇA, J. R.. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (Orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. Cap. 1, p. 29-45.

FALCONER, A. P. **A promessa do terceiro setor**: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão. 1999. 152f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo.

FAMA, E. F.; JENSEN, M. C. Separation of ownership and control. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 26, n. 2, p. 301-325, jun. 1983.

INSTITUTO CULTURAL FILARMÔNICA. **Orquestra Filarmônica de Minas Gerais**. Disponível em: <http://www.filarmonica.art.br/>. Acesso em: 13 jul. 2012.

FISCHER, R. M. **O desafio da colaboração**: práticas de responsabilidade social entre empresas e terceiro setor. São Paulo: Editora Gente, 2002.

FISHER, R. M; FALCONER, A. P. Desafios da parceria governo e terceiro setor. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 12-19, jan/mar. 1998.

FONSECA, V. S. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. Cap. 2, p. 47-66.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista

de Administração de Empresas, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr.1995.

GUERRA, C.E.; AGUIAR, A.C. **Institucionalização do terceiro setor brasileiro**: da filantropia à gestão eficiente. In: CONGRESSO VIRTUAL BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO, 4, 2007, São Paulo. **Anais**... São Paulo: CONVIBRA, 2007. p. 1-18.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil.** Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/fasfil.pdf>. Acesso em: 2 maio 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa** do IBGC, Versão 2004, 4. ed. Disponível em:<www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx> Acesso em: 15 fev. 2012.

INSTITUTO CULTURAL SÉRGIO MAGNANI. **O Instituto**. Disponível em: <http://www.institutosergiomagnani.org.br/>. Acesso em: 13 jul. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Radar social 2005.** Disponível em : < http://www.ipea.gov.br/Destaques/livroradar/introducao.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2012.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency cost and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, out. 1976.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, H. C. Gestão de Conselhos de Administração: evidências empíricas das alterações dos atributos, papéis e responsabilidades dos conselhos nas empresas brasileiras. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 29, 2005, Brasília. **Anais**... Brasília: ENANPAD, 2005. p. 320-321.

MCFARLAN, F. W. Working on nonprofit boards: don`t assume the shoe fits. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 293-301, out/dez. 2004.
MENDONÇA, L. R.; MACHADO FILHO, C. A. P. Governança nas organizações do terceiro setor: considerações teóricas. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 302-308, out./dez. 2004.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, W.W.; DIMAGGIO, P.J. **The new institutionalism in organizational analysis.** Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 41-62.

MILLER-MILLENSEN, J. L. **Understanding the behavior of nonprofit boards of directors**: a theory-based approach. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, v. 32, n. 4, p. 521-547, 2003.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual n. 14.870**, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP – e dá outras providências. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Belo Horizonte, 16 dez. 2003. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/choque/oscip/arquivos/Lei_Estadual_14%20870_atualizada.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. **SEPLAG**. Disponível em: <www.planejamento.mg.gov.br>. Acesso em: 5 jun. 2012.

MORRIS, Susannah. **Defining the non-profit sector**: some lessons from history. Voluntas, Londres, v. 11, n.1, p. 25-43, mar. 2000.

MOTA, N. R.; CKAGNAZAROFF, I. B.; AMARAL, H. F. Governança corporativa: estudo de caso de uma organização não governamental. **Cadernos Gestão Social**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 1-16, set./dez. 2007.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório PNDU 2002**. Disponível em:<http://www.pnud.org.br/gerapdf.php?id01=1889%20>. Acesso em: 13 nov. 2010.

ROSSONI, L.; SILVA, C. L M. Institucionalismo organizacional e práticas de governança corporativa. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, edição especial, p. 173-198, 2010.

SALAMON, L.; ANHEIER, H. In search of the nonprofit sector: the question of definitions. Voluntas, v. 3, n. 2, p. 267-311, 1992.

SATHLER, L. **Governança no terceiro setor**: estudo descritivo-exploratório do comportamento de conselhos curadores de fundações empresariais no Brasil. 2008. 191f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo.

SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations:** ideas and interests. 3. ed. Londres: Sage Publications, 2008. 266p.

SELZNICK, P. **A liderança na administração**: uma interpretação sociológica. Tradução de Arthur Pereira e Oliveira Filho. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
SELZNICK, P. Institutionalism “old” and “new”. **Administrative Science Quarterly**, Ann Arbor, v. 41, n. 2, p. 270-277, 1996.

SELZNICK, P. **Leadership in administration**: a sociological interpretation. California: University of California Press, 1957.

SELZNICK, P. **TVA and the grass roots**: a study in the sociology of formal organization. Berkely: University of California Press, 1949.

SILVA, Clóvis L. M. et al. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Org.). **Organizações,**

instituições e poder no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. Cap. 6, p. 179-202.

SILVA, C. L. M.; GONÇALVES, S. A. Nota técnica: a teoria institucional. In: CLEGG, Stewart R. (org.). **Handbook de estudos organizacionais**: modelos de analise e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 2001, v. 1 p. 220-226.

TSAI, P. Y; YAMAMOTO, M. M. Governança corporativa: Análise comparativa entre o setor privado e o terceiro setor. In: Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, 2, 2005, São Paulo. **Anais**... São Paulo: II Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, 2005. p. 1-15.

VARGAS, S. I. **Governança nas entidades do terceiro setor**: uma análise dos princípios de boa governança definidos pelo IBGC nas ONGs associadas à ABONG sediadas na região sul e sudeste do Brasil. 2008. 113f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

VAN DE VEN, A. H.; POOLE, M. S. Alternative Approaches for Studying Organizational Change. **Organization Studies**, v. 26, p. 1377-1404, 2005.

VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

YIN, R. K. The case study crisis: some answers. **Administrative Science Quartely,** v. 26, n. 1, p. 58-65, 1981.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Brookman, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário aplicado aos conselheiros das organizações do terceiro setor

Questionário - Pesquisa Acadêmica

O presente questionário tem como objetivo levantar dados sobre a percepção dos conselheiros da importância do Conselhos de Administração na governança das organizações do terceiro setor mineiro. As respostas serão trabalhadas apenas em forma estatística, garantindo assim, sigilo acerca da opinião individual de cada respondente.

Mestrando: Bruno Silveira Kroeber Volpini

Organização: _____

Respondente: _____ Data: _____

Para cada um dos itens abaixo, marcar com um **X** se na sua opinião a atuação do Conselho em tese deveria ser **Muito Relevante** ou **Pouco Relevante** e se na prática a atuação do Conselho é **Muito Relevante** ou **Pouco Relevante**

Item	Ação	Em tese deveria ser:		Na prática é:	
		Muito relevante	Pouco relevante	Muito relevante	Pouco relevante
1	Na determinação da missão e propósitos da organização				
2	Na formulação do planejamento estratégico da organização				
3	Na supervisão da qualidade e efetividade dos programas e serviços prestados pela organização				
4	Na seleção e acompanhamento da atuação dos dirigentes da organização				
5	Na aprovação do orçamento e controle da execução financeira da organização				
6	Na redução da sensação de incertezas que a organização vive perante o ambiente				
7	Na atuação direta em relações conflituosas ou problemáticas da organização com outras organizações (parceiros, governo, financiadores, etc)				
8	Na arrecadação de recursos para a organização, ou no recrutamento de conselheiros que o façam				
9	No fortalecimento da imagem/marca da organização perante a sociedade e outras organizações				
10	No acompanhamento do cumprimento pela organização das leis e outras regulamentações a ela aplicáveis				
11	No acompanhamento do cumprimento pelos dirigentes de condutas administrativas éticas e que atendam a mandatos expedidos por órgãos de controle externo				

APÊNDICE B – Roteiro utilizado nas entrevistas estruturadas realizadas com os dirigentes das organizações

Roteiro para Entrevistas Estruturadas - Pesquisa Acadêmica

O presente questionário tem como objetivo levantar dados sobre a atuação dos Conselhos de Administração e seus membros no dia a dia das organizações do terceiro setor mineiro. As respostas serão trabalhadas na forma de estudo de caso não nominativo, garantindo sigilo acerca das respostas individuais de cada respondente e organização.

Mestrando: Bruno Silveira Kroeber Volpini

Organização: _____

Respondente: _____ Data: _____

Item	Perguntas	Respostas Objetivas		Detalhamento de evidências e comentários
		Não	Sim	
1	**Na determinação da missão e propósitos da organização**			
1.1	A organização possui sua missão e propósitos formalizados?			
1.2	A missão e propósitos da organização foram formalmente aprovados pelo conselho de administração?			
1.3	Houve contribuição direta do conselho de administração no processo de formulação da missão e propósitos da organização?			
2	**Na formulação do planejamento estratégico da organização**			
2.1	A organização possui planejamento estratégico formalizado?			
2.2	O planejamento estratégico é formalmente aprovado pelo conselho de administração?			
2.3	Houve ou há contribuição direta do conselho de administração no processo de formulação do planejamento estratégico?			
2.4	O conselho acompanha formalmente o processo de execução do planejamento estratégico da organização pela administração?			
3	**Na supervisão da qualidade e efetividade dos programas e serviços prestados pela organização**			
3.1	Há algum mecanismo ou instrumento formal de acompanhamento do conselho de administração quanto a qualidade e efetividade dos programas e serviços prestados pela organização?			
3.2	O conselho de administração intervém na administração em caso de problemas em relação a qualidade e efetividade dos produtos e serviços prestados pela organização?			
4	**Na seleção e acompanhamento da atuação dos dirigentes da organização**			
4.1	Os membros da diretoria foram formalmente empossados em seus cargos pelo conselho de administração?			
4.2	Algum membro da diretoria foi autonomamente indicado pelo conselho de administração?			
4.3	Os dirigentes da organização são formalmente avaliados?			

4.4	O conselho de administração possui algum mecanismo ou instrumento formal de avaliação objetiva dos dirigentes da organização, que não sejam informações prestadas por estes últimos?			
4.5	Já houve desligamento de membros da diretoria (independente da vontade destes) por indicação autônoma do conselho de administração?			
5	**Na aprovação do orçamento e controle da execução financeira da organização**			
5.1	O conselho de administração aprova o orçamento anual da organização?			
5.2	O conselho de administração participa da formulação do orçamento anual com discussão detalhada da alocação dos recursos da organização?			
5.3	O conselho de administração aprova formalmente a execução financeira (contas) da organização?			
5.4	Há algum tipo de discussão detalhada e pedido de esclarecimentos acerca da execução financeira (contas) da organização por parte do conselho de administração?			
6	**Na redução da sensação de incertezas que a organização vive perante o ambiente**			
6.1	O conselho de administração atua no sentido de garantir perenidade para a existência da organização?			
6.2	O conselho de adminsitração é fonte de informações relevantes ou privilegiadas que possam auxiliar na sobrevivência da organização a longo prazo?			
7	**Na atuação direta em relações conflituosas ou problemáticas da organização com outras organizações (parceiros, governo, financiadores, etc)**			
7.1	O conselho participa de negociações complexas a que a organização se submete em seu dia a dia?			
7.2	O conselho já intermediou diretamente alguma negociação conflituosa da organização com parceiros e/ou financiadores com vistas a fortalecer a posição da organização perante estes?			
8	**Na arrecadação de recursos para a organização, ou no recrutamento de conselheiros que o façam**			
8.1	O conselho de administração ou algum de seus membros, já intermediou negociações para captação de recursos?			
8.2	Houve captação de recursos proveniente da atuação de algum membro do conselho de administração?			
9	**No fortalecimento da imagem/marca da organização perante a sociedade e outras organizações**			
9.1	O conselho de administração possui membros que fortalecem a imagem da organização em função de sua reputação pessoal?			
9.2	O conselho de administração ou algum de seus membros já realizou alguma ação voltada para o fortalecimento da imagem da organização?			

10	**No acompanhamento do cumprimento pela organização das leis e outras regulamentações a ela aplicáveis**			
10.1	O conselho de administração possui algum meio ou toma alguma atitude objetiva no sentido de verificar se a legislação aplicável à organização está sendo cumprida (Lei OSCIP, Trabalhista, Tributária, etc)?			
10.2	Em alguma reunião do conselho de administração, questões legais relevantes foram discutidas com a administração?			
11	**No acompanhamento do cumprimento pelos dirigentes de condutas administrativas éticas e que atendam a mandatos expedidos por órgãos de controle externo**			
11.1	Ao conselho de adminsitração é dada ciência de relatórios de auditorias externas e participa do processo de discussão de soluções e respostas para estes relatórios?			
11.2	Além dos relatórios de auditoria externa emanados por órgãos oficiais de controle, o conselho de administração possui mecanismos próprios que o auxiliem a acompanhar o funcionamento geral da organização?			