

Article Review

A GOVERNANÇA NA PERSPECTIVA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: O CASO DO INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

GOVERNANCE FROM THE PERSPECTIVE OF SOCIAL ORGANIZATIONS: THE CASE OF THE INSTITUTE FOR DEVELOPMENT AND MANAGEMENT

Luiz Fernando Zugliani*^{A1}

^A Departamento de Ciências Sociais, Fundação Getúlio Vargas (CPDOC-FGV), Rio de Janeiro/RJ, Brazil
1. <https://orcid.org/0000-0001-7396-8774>



Editorial Details

Double-blind review System

Article history Received:
19 Jan., 2023

Reviewed: 13 Mar., 2023

Accepted: 20 Jul., 2023

JEL CODE: G3, O57, P33

Editor-in-Chief

Altieres de Oliveira Silva, Ms.

Cite a,s:

Zugliani, L. F. A Governança na Perspectiva das Organizações Sociais: O Caso do Instituto de Desenvolvimento e Gestão. *RGC*, 10(1), e0133, 2023.

Authors' contact:

* Alexandre Oliveira Lima
diretoria@bn.gov.br



Resumo

Objetivo: A finalidade da pesquisa é analisar componentes do sistema de governança e gestão de uma organização sem fins lucrativos, o Instituto de Desenvolvimento e Gestão (IDG), responsável pela gestão de instituições culturais em Pernambuco e no Rio de Janeiro, no contexto do modelo das Organizações Sociais (OS's) introduzido pela reforma gerencial de 1995.

Método: Quanto à abordagem, optei pela vertente qualitativa, via pesquisas bibliográfica e documental. Tratando-se de um estudo de caso, busco examinar, em detalhes, o ambiente institucional, na tentativa de oferecer soluções à luz das boas práticas de governança.

Resultados: A par da complexidade dessa configuração organizacional, que mistura trilhas de perfil público e privado, verifiquei que, por estar atrelado a prescrições emanadas das diferentes plataformas legais que orientam os respectivos contratos de gestão, a obrigatoriedade de respeitar as especificidades de cada uma delas cria problemas a uma visão mais geral da entidade, com disfunções no sistema de governança e gestão.

Originalidade/Relevância: Integrante de um campo específico do Terceiro Setor, e muito pouco explorado, as Organizações Sociais demandam estudos e pesquisas urgentes. Isso porque movimentam bilhões de reais em várias localidades da federação, substituindo o Estado na gestão de serviços públicos relevantes.

Contribuições teóricas/metodológicas: Baseado na literatura e referenciais consagrados, os achados apontam para a criação de uma base empírica a impulsionar uma produção científica até então bem tímida.

Contribuições sociais/gestão: Ao se identificar fragilidades substantivas no sistema de governança do IDG, a intenção é aduzir caminhos possíveis à melhoria da gestão e, conseqüentemente, dos serviços públicos prestados aos cidadãos.

Palavras-chave: Governança Corporativa; Organizações Sociais; Instituto de Desenvolvimento e Gestão.

Abstract

Objective: The purpose of the research is to analyze components of the governance and management system of a non-profit organization, the *Instituto de Desenvolvimento e Gestão* (IDG), responsible for the management of cultural institutions in Pernambuco and Rio de Janeiro, in the context of the model of Social Organizations (OSs) introduced by the managerial reform of 1995.

Method: As for the approach, I opted for the qualitative approach, by way of bibliographical and documental research. Being a case study, I seek to examine, in detail, the institutional environment, in an attempt to offer solutions in the light of good governance practices. Results: Alongside the complexity of this organizational configuration, which mixes public and private profile paths, I found that, as it is linked to prescriptions emanating from the different legal platforms that guide the respective management contracts, the obligation to respect the specificities of each one of them it creates problems for a more general view of the entity, with dysfunctions in the governance and management system.

Originality/Relevance: Part of a specific field of the Third Sector, and very little explored, Social Organizations demand urgent studies and research. This is because they move billions of reais in various locations in the federation, replacing the State in the management of relevant public services.

Theoretical/methodological contributions: Based on the literature and established references, the findings point to the creation of an empirical basis to boost a hitherto very timid scientific production.

Social contributions/management: By identifying substantive weaknesses in the IDG governance system, the intention is to point out possible ways to improve management and, consequently, the public services provided to citizens.

Key-words: Corporate Governance; Social Organizations; Instituto de Desenvolvimento e Gestão.

1. Introdução

O agudo crescimento do número de organizações mútuas no Brasil, verificado, em especial, a partir da segunda metade da década 90, encontra, em boa medida, justificativa na incapacidade do Estado no papel de prestador de serviços públicos, essenciais ou não, mas também no ambiente democrático que a essa altura já propiciava consistentes arranjos institucionais.

Procurando soluções ao equacionamento desse cenário, ações reformistas engendradas nessa época incorporaram variados segmentos da sociedade civil no plano de redesenho da atuação estatal. Assim, o conceito e a prática de parcerias entre Estado e sociedade passam a ser recomendáveis no processo de formulação, implementação e gestão das políticas públicas em todas as esferas da federação, estabelecendo novas relações políticas, sociais, econômicas e institucionais.

Ao mesmo tempo que se consolida, o Terceiro Setor assume responsabilidades cada vez mais significativas. A introdução de formatos organizacionais na esfera da gestão pública, como as Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), apresenta um caminho para o atendimento às expectativas sociais, e procura estruturar mecanismos de participação e representação, valorizando a expertise desses atores em benefício da sociedade.

Esse processo de cooperação assume extrema importância dado o expressivo volume de recursos públicos que vêm sendo transferidos para essas organizações, com vistas à execução de serviços de grande valor público. Há necessidade, portanto, que as arquiteturas de governança das entidades parceiras do Estado, estejam alinhadas, naquilo que couber, às melhores experiências do mundo corporativo, a fim de que possam ter desempenho condizente com os propósitos desses modelos organizacionais.

Mas a variedade de configurações de governança que caracterizam as entidades do Terceiro Setor pode revelar fragilidades e riscos na relação com o Estado, gerando um quadro de influências imprevisíveis no que concerne aos resultados institucionais. Nessa esteira, o modelo de Organizações Sociais, conquanto sugira uma analogia entre os padrões de governança, se apreciado no contexto das unidades da federação, também apresenta assimetrias e facetas que merecem ser observadas, estudadas e, eventualmente, repensadas. Logo, a questão que se apresenta é: como as organizações do Terceiro Setor estão se estruturando, notadamente quanto à sua governança, para prover serviços públicos? Para essa verificação, o objetivo da pesquisa é analisar os componentes do sistema de governança e gestão de uma organização específica que mantém contratos de gestão com a administração pública, o Instituto de Desenvolvimento e Gestão (IDG), tendo como base o correspondente Estatuto Social em vigor no ano de 2015, além de informações e referenciais pesquisados nesse período.

O presente artigo, além desta introdução e das considerações finais, tem cinco seções. A primeira trata do contexto das Organizações Sociais no Brasil como instrumento de gestão de serviços públicos. Depois, discute as Organizações Sociais, propondo a exploração do tema governança. Na sequência, focaliza os procedimentos metodológicos. A quarta seção aborda aspectos de governança do IDG. Por fim, apresenta uma análise do Estatuto da entidade, com o objetivo de identificar e avaliar as engrenagens da governança.

2. AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E A GESTÃO PÚBLICA

A crise que atingiu o Brasil, de forma mais aguda, no período em que amadurecia a redemocratização (1985) até meados da década seguinte, foi também uma crise do Estado. Em face do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, acarretando uma gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população (Brasil, 1995), como saúde e educação. Esse fator e o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação, embasaram os argumentos para justificar o empreendimento de uma Reforma do Aparelho do Estado, efetivada na segunda metade da década de noventa.

Tal reforma ancorava-se, entre outros, no objetivo de aumentar a “governança”, ou seja, a capacidade do Estado de implementar, de forma eficiente, políticas públicas (Brasil, 1995), visto que ela estava limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa, segundo diagnóstico das autoridades governamentais da época, que identificavam o esgotamento do então vigente modelo weberiano de burocracia estatal.

Pires (1998) observa que o anacronismo do aparelhamento em termos de organicidade, gestão e racionalidade técnica afasta progressivamente o Estado da exigência de respostas demandadas pelas “sociedades pós-industriais hipercomplexas para atendimento de interesses metaindividuais relativos a esferas cada vez mais abrangentes. A crise, assim, revela-se, sobretudo, na forma de administração, comprometida pelas sensíveis disfunções da burocracia.

Havia no horizonte reformista brasileiro a convicção de que as práticas gerenciais do setor privado seriam úteis a uma melhor prestação de serviços públicos. Esse movimento ficou conhecido como Gerencialismo - gestão por resultados, ou, como preferem enunciar alguns autores, a New Public Management (NPM) -, o qual foi influenciado, segundo Mendes e Costa (2013), “por teses de inspiração neoliberal, que se espalharam pelo mundo desde o início dos anos 1980, e ganharam maior aceitação no contexto da crise do modelo keynesiano-fordista e do Estado do bem-estar social”.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, de 1995, ao apresentar o chamado Programa de Publicização, procura, então, dar respostas ao obsoleto e ineficaz ambiente da gestão pública. Esse desenho cuida da transferência para o setor público não estatal, o denominado terceiro setor, da produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, por meio de um sistema de parceria entre Estado e Sociedade, para seu financiamento e controle (Brasil, 1995).

Como produto desse processo de modernização da gestão de serviços públicos, e sob o rótulo da “publicização” dos serviços não-exclusivos do Estado, emerge, por meio da Lei Federal nº 9.637/98, o modelo de Organizações Sociais (OSs), ou seja, uma qualificação concedida pelo Poder Público a entidades do Terceiro Setor, mais especificamente às Associações Cívicas e Fundações Privadas, ambas regidas pelo Código Civil. O intento é a realização de atividades de fomento em várias áreas de interesse público, como ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Trata-se, em síntese, da consagração de uma forma de parceria, realizada por intermédio de um Contrato de Gestão¹, entre uma entidade (qualificada) do Terceiro Setor e o Estado (SANTOS; ORSO; MACHADO; SOUSA, 2019).

Bresser Pereira (2009), ao defender o modelo, sustenta que as atividades não-exclusivas do Estado, como os serviços sociais e científicos, não devem ser diretamente desenvolvidas pelo Estado. Diz que o Estado deve financiar boa parte desses serviços, mas as organizações públicas não-estatais de serviço devem fornecê-los competitivamente, e que as Organizações Sociais são, provavelmente, a “instituição organizacional mais interessante” (Bresser Pereira, 2009), no âmbito da reforma.

A necessidade de se estabelecer essas relações de mútuo interesse na busca por melhores serviços públicos ganhava, aliás, contornos cada vez mais significativos no final da década de 90, fato que se confirma com a edição da Lei Federal nº 9.790/99, conhecida como lei das OSCIPs - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Na verdade, apesar de algumas variações conceituais e de forma em relação às OSs, esse modelo também consiste na qualificação, pelo Poder Público, de instituições de direito privado, sem fins lucrativos, cujo propósito é a implementação de projetos de cunho social. Diferentemente das OSs, o instrumento pactuado com o Estado denomina-se Termo de Parceria.

Esse conjunto de novos modelos e instituições indica que a reforma da gestão pública é uma reforma institucional, e, principalmente, “pressupõe a existência de algum tipo de democracia participativa, na medida em que essas novas instituições se tornam realidade, elas contribuem para o aperfeiçoamento da democracia” (Bresser Pereira, 2009).

Tais mecanismos, contudo, em especial os das OSs, estiveram sob ameaça. O ajuizamento, em 1998, da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 1.923/DF, levado a cabo pelo Partido dos Trabalhadores - PT e pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT, gerou muitas dúvidas e desconfianças sobre o futuro dessa configuração organizacional. Mas o Supremo Tribunal Federal, na sessão plenária de 16/04/15, “decidiu pela validade da prestação de serviços públicos não exclusivos por organizações sociais em parceria com o poder público”², fato que, apesar de não eliminar totalmente os preconceitos em relação ao modelo, proporcionados majoritariamente pela agenda neoliberal, ao menos contribui para mitigá-los.

Essa parceria, envolvendo a presença do ente estatal no campo da prestação de serviços, simultaneamente com as instituições não estatais e privadas, justifica-se, tendo em vista que se relacionam com direitos sociais garantidos pelo Estado e possuem economias externas relevantes cujos ganhos não serão agregados aos serviços pela simples via de mercado (Brasil, 1998).

Argumentos expendidos no curso do julgamento da citada Ação convergem com o aludido raciocínio:

A atuação do poder público no domínio econômico e social pode ser viabilizada por intervenção direta ou indireta, disponibilizando utilidades materiais aos beneficiários, no primeiro caso, ou fazendo uso, no segundo caso, de seu instrumental jurídico para induzir que os particulares executem atividades de interesses públicos através da regulação, com coercitividade, ou através do fomento, pelo uso de incentivos e estímulos a comportamentos voluntários³.

Agora, portanto, com a consagração definitiva do modelo de OSs no ordenamento jurídico, os arranjos institucionais que dele derivam certamente reassumirão importante papel nos debates e trajetórias envolvendo a gestão pública, nos mais variados temas.

Como vimos anteriormente, um dos principais aspectos da reforma advém das disfunções relacionadas à governança estatal, que provocavam incapacidade quanto ao provimento de serviços públicos de qualidade aos cidadãos. E as OSs, como salientou Bresser, foram idealizadas para contribuir com a melhoria desse cenário.

Se assumirmos isso como verdadeiro, torna-se recomendável o exame da governança das organizações que traduzem essa forma de gestão. Mas, antes de partirmos para tal análise, é importante frisar que o modelo de OSs reveste-se de peculiaridades que o distingue das demais entidades que orbitam no Terceiro Setor. A lei federal (9.637/98) se encarrega disso.

Privilegiando a participação e o controle social como métodos eficazes à consecução dos objetivos propostos pelo PDRAE, algumas diretrizes e exigências sobre governança já são estabelecidas pelo referenciado diploma legal. Ou seja, admitindo a hipótese de a gestão de alguns serviços públicos ser transferida para o Terceiro Setor, há uma moldura dentro da qual associações cívicas ou fundações necessitam enquadrar-se, caso pretendam firmar parceria com o Estado. Importa destacar que tal lei não é determinante a estados e municípios, que acusam liberdade para disporem sobre suas próprias normas.

3. GOVERNANÇA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: UM CAMINHO A EXPLORAR

O vasto terreno de conceitos, formatos, possibilidades e restrições em que se situa as organizações do Terceiro Setor é percebido por vários autores como uma oportunidade ao desenvolvimento de estudos e pesquisas relacionados à governança. Segundo Zylbersztajn (2003), por exemplo, torna-se muito importante compreender a dimensão da governança de organizações não-governamentais, dado o seu crescimento e ampliação do enfoque sobre o capital social.

Fontes Filho e Freitas (2011) chamam a atenção para a lacuna de referenciais sobre o tema, ressaltando que inexistente “um conjunto adequado de boas práticas de governança que trate de organizações de natureza associativa no Brasil, capaz de contemplar suas múltiplas facetas e problemas”. Nas palavras de Mendonça e Pinheiro Machado (2004), “é urgente a necessidade de aprofundamento do estudo das várias dimensões da Governança Corporativa nas Organizações do Terceiro Setor”.

Mas, para avançar nos estudos sobre a governança de organizações do Terceiro Setor que atuam no Brasil, é preciso pesquisar como o contexto externo influi, para compreender melhor as causas que levam as entidades a adotarem um modo de governança ou outro. Também consultar os demais stakeholders, tais como beneficiários, doadores, órgãos fiscalizadores, voluntários e instituições parceiras, pois a visão desses agentes pode ampliar o conhecimento sobre o tema (Sathler; Fischer, 2008).

A literatura sobre governança em organizações do Terceiro Setor é, muitas vezes, prescritiva, com ênfase nos procedimentos que deveriam ser adotados por gestores e conselheiros para exercerem seu papel. Em que pese haver advertências e sugestões bastante lógicas, fundamentadas no bom senso, esses textos geralmente não têm sustentação empírico-científica (Sathler; Fischer, 2008).

A constatação de que o tema da governança do Terceiro Setor deve merecer mais atenção dos pesquisadores organizacionais tem, por sua vez, relação direta com a possibilidade de as práticas verificadas no mundo empresarial, referentes à governança corporativa, iluminarem aspectos que caracterizam as organizações mutuais.

Fontes Filho (2013) salienta que, embora a governança corporativa seja “orientada às sociedades anônimas listadas em bolsa de valores”, percebe-se, “nos últimos anos, intensa difusão dos direcionamentos de boa governança a um amplo conjunto de organizações não empresariais”, como, por exemplo, as organizações não governamentais. Adverte o autor, entretanto, que “não é adequada uma transposição direta de princípios e recomendações de boa governança, dadas as características e peculiaridades desses setores, mas que o conhecimento que acumulamos na governança empresarial pode, e deve, ser utilizado por essas organizações”.

É certo, pois, que as OSs, como organizações integrantes do Terceiro Setor, têm muito a aprender com as boas práticas de governança corporativa. A partir da compreensão das especificidades desse modelo, é por demais oportuno e conveniente identificar quais recomendações aplicadas às empresas poderiam oferecer contribuições à melhoria da governança situada nesse território institucional. Mas por que isso é importante?

Afora a reativação do debate acerca do assunto, provocada pela decisão do STF, consoante já abordado neste trabalho, alguns bilhões de reais repassados anualmente às OSs, contratadas, à guisa de exemplo, no âmbito do estado de São Paulo, têm o condão de gerar impulsos ao convencimento quanto à relevância do estudo envolvendo o tema de governança dessas organizações.

Conforme informação obtida no documento intitulado “Orçamento do Estado 2014”⁴ (p. 183), mais especificamente na Ação Orçamentária “Atendimento Ambul. e Hospitalar em Unid. Est. Gerenciadas por Organizações Sociais” - Programa “Atendimento Integral e Descentralizado no SUS/SP” - da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, foram previstos mais de R\$ 4,2 bilhões do Tesouro do Estado, somados os valores alocados às “despesas correntes” e de “investimentos”, para prestação dos serviços objeto dos contratos de gestão celebrados com essas organizações.

Matéria da Folha de São Paulo⁵ revelou, em outubro de 2012, que as organizações sociais vinculadas à Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo contavam com um orçamento de R\$ 1,1 bilhão, em 2011, quase metade do orçamento da Pasta, para administrar 60% das unidades de saúde na capital (238 de um total de 396), fazendo 75% dos atendimentos. Nessa reportagem, Mario Scheffer, professor do departamento de saúde preventiva da Universidade de São Paulo (USP), disse que o modelo “É um caminho sem volta”. Para ele, diz o jornal, o momento agora é de ajustes do sistema e melhoria dos mecanismos de controle e fiscalização, e ressalta, por fim, que “há OSs e OSs”; “são muito heterogêneas”.

No caso da cultura, a situação da Secretaria de Estado de São Paulo não é diferente. Em levantamento efetuado no site do órgão⁶, verifica-se que são investidos com recursos do Tesouro algo em torno de meio bilhão de reais, em mais de vinte contratos de gestão, na administração de equipamentos e programas culturais, que abrangem toda a esfera de atuação do governo do estado.

Outro aspecto que justifica o empreendimento de estudos e pesquisas relacionados às estruturas de governança e gestão das OSs cinge-se ao significativo avanço do modelo nos ordenamentos jurídicos pelo país. Conforme se verifica no Quadro I, já são quase oitenta por cento das unidades da federação que possuem previsão legal para sua implantação. Apenas Acre, Alagoas, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Roraima são as exceções.

Quadro 1 - Legislação sobre Organizações Sociais nas Três Esferas de Governo

Item	UF	Lei
01	-	Lei Federal nº 9.637/98
02	GO	Lei nº 15.503, de 28/12/05, alterada pela Lei nº 18.331, de 30/12/2013
03	SP	Lei Complementar nº 846, de 04/06/98, alterada pela Lei Comp. nº 1.243, de 30/05/14
04	BA	Lei nº 8.647, de 29/07/03, alterada pela Lei 8.647 de 29 de julho de 2003
05	SC	Lei nº 12.929, de 04 de fevereiro de 2004, alterada pela Lei nº 13.343, de 10/03/05
06	SE	Lei nº 5.217, de 15/12/03
07	PE	Lei nº 11.743, de 20/01/00
08	AP	Lei nº 599, de 25/04/01
09	DF	Lei nº 2.415, de 06/07/99, alterada pela Lei nº 4.081, de 04/01/08
10	CE	Lei nº 12.781 de 30/12/97
11	ES	Lei Complementar nº 158, de 02/07/99, alterada pela Lei Complementar nº 416, de 29/10/07
12	MA	Lei nº 7.066, de 03/02/98.
13	MT	Lei Complementar nº 150 de 08/01/04
14	RJ	Lei nº 5.498, de 07/07/09 ⁷
15	AM	Lei nº 3.900, de 12/07/2013
16	MS	Lei Nº 4.640 DE 24/12/2014
17	PI	Lei Ordinária nº 5.519, de 13/12/2005
18	RN	Lei Comp. Estadual nº 271, de 26/02/04, alterada pela Lei Comp. nº 468, de 22/06/12
19	PA	Lei nº 5.980, de 19/07/96 ⁸
20	PB	Lei nº 9.454, de 06/10/11
21	RO	Lei nº 2.675, de 21/12/11, alterada pela Lei nº 2.698 de 28/03/12
22	TO	Lei nº 2.472, de 07/07/11
23	RJ	Lei Municipal/RJ nº 5.026, 19/05/2009
24	RJ	Lei Municipal/Recife nº 17.875/13.
25	SP	Lei Municipal/São Paulo nº 14.132/06

Fonte: Elaborado pelo autor entre os dias 26 e 28 de junho de 2015

Desse modo, mesmo que a reforma consubstanciada no PDRAE tenha, segundo Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), “apresentado alcance limitado no nível federal, sua força retórica está presente nos esforços de modernização da administração pública estadual. Os modus operandi da rede de governança em construção no Brasil da pós-desestatização estão sendo, em grande medida, balizados por essas experiências”.

É importante repisar que, no contexto da proliferação das leis estaduais, a lei federal de OSs não se apresenta como norma geral. Porém, há uma vocação natural de apropriação de seus termos no processo legiferante encaminhado pelos entes federados. Tanto isso é verdade que a legislação de setenta por cento dos estados impõe a participação do Poder Público no Conselho de Administração (CA), assim como preceituado no âmbito federal, escapando dessa configuração São Paulo, Tocantins e Distrito Federal, que não têm assentos para os representantes do Estado. Já no Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia as respectivas leis são omissas quanto a essa participação.

Apesar dessa influência, as arquiteturas de governança não sugerem, de fato, padronização. As margens percentuais de estruturação do CA9, que asseguram a participação do Poder Público, são adotadas pelos estados das mais variadas formas, estabelecendo, portanto, matrizes singulares. Além das variações percentuais que caminham na lógica da lei federal, há também percentual previamente fixado, como no caso do estado do Rio de Janeiro, que reserva 40% dos assentos para as indicações estatais.

Já a lei cearense, por exemplo, que igualmente exige um Conselho de Administração com representantes do Poder Público, diferentemente de todas as outras leis estaduais, determina a instituição de um Conselho Fiscal, ou seja, mais uma demonstração de que as estruturas de governança dessas organizações são um reflexo de um conjunto de circunstâncias emergentes das especificidades locais, que podem ser de origem política, técnica, jurídica ou institucional, ou uma combinação desses fatores (SANTOS; SOARES, 2016).

Inobstante as OS's constituírem uma pequena fatia do universo do Terceiro Setor, o campo é fértil aos estudos e pesquisas sobre estruturas de governança e gestão que são erguidas a partir desse modelo. Isso porque, além de ser pouco explorado pelo meio acadêmico, essas organizações, em substituição à estrutura tradicional do Estado, movimentam expressivo volume de recursos públicos, prestando serviços relevantes à sociedade, o que justifica o exame aprofundado das correspondentes práticas de governança à luz de experiências bem-sucedidas advindas sobretudo do ambiente empresarial, já que esse é o mote do modelo.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia de trabalho inspira-se no artigo de Fontes Filho e Freitas (2011). Assenta em estudo de caso único, privilegiando a análise documental e a revisão da literatura. Para tanto, foi consultado o Estatuto do Instituto de Desenvolvimento e Gestão - IDG (2014), e ressaltados os aspectos mais importantes concernentes à estrutura de governança e gestão, bem como os relacionamentos que dela derivam. Trata-se, desse modo, de pesquisa com abordagem estritamente qualitativa, com enfoque descritivo e exploratório.

Na seqüência, foram analisados o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2009) e o Guia das Melhores Práticas de Governança para Institutos e Fundações Empresariais (IBGC & GIFE, 2014), e construída a relação de temas de referência para análise, realizada com fundamento em destaques do Estatuto.

O modelo analítico apoiou-se em princípios e propostas decorrentes das boas práticas identificadas nos mencionados documentos. Entretanto, é crucial assinalar que o exercício para estabelecer um paralelo entre as OSs e as organizações alvo desses dois referenciais deve ser visto com a devida cautela, porquanto cada modelo possui características próprias. É, portanto, apenas uma tentativa de investigar aspectos relacionados à governança da entidade sob análise, valendo-se de experiências de outros modelos e setores. Decerto, pois, esse caminho desfila limitações, dada a razoável carga de ineditismo que cerca o objeto em estudo.

A pesquisa ateu-se às informações, dados, referências documentais e legislação disponíveis e editados até o exercício de 2015. A opção visa, intencionalmente, criar uma base representativa, empírica e teórica, com vistas a estudos comparados contemporâneos, de tal sorte a proporcionar campos analíticos sob o viés evolutivo do arcabouço de governança e gestão e, eventualmente, do respectivo ordenamento jurídico.

5. A GOVERNANÇA DO INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO - IDG

De acordo com o site do IDG10, uma associação de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos, sua missão institucional é “desenvolver o potencial de pessoas e organizações por meio das artes e da cultura, tendo na gestão nosso principal instrumento de realização”.

Quanto à sua estratégia de atuação¹¹: “por meio de cooperação institucional com entidades públicas e privadas, realizamos a gestão de espaços, eventos e patrimônios culturais, promovendo a autonomia dos projetos sob nossa gestão, buscando sempre as melhores práticas de modo a promover o fomento, a orientação e a divulgação das artes e da cultura”.

Na aba “Nossos Projetos” do site institucional, verifica-se que a entidade realiza a gestão administrativa e cultural, por meio de Contrato de Gestão: i) do Museu do Amanhã/Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro; ii) do Cais do Sertão/Governo do Estado de Pernambuco; iii) das Bibliotecas Parque (Biblioteca Pública Estadual, Biblioteca da Rocinha, Biblioteca de Manguinhos e Biblioteca de Niterói) / Governo do Estado do Rio de Janeiro; e iv) do Paço do Frevo/Prefeitura Municipal do Recife.

Para executar as atividades relacionadas aos respectivos contratos, o IDG teve que se qualificar nos estritos termos das leis das organizações sociais, em número de quatro, editadas pelos correspondentes entes da federação. Focando nos elementos conectados à governança, identifica-se a existência de três diferentes configurações de Conselhos de Administração. Isso se explica, pois a lei estadual de Pernambuco é, nesse quesito, idêntica à lei municipal do Recife.

A escolha do IDG, para o empreendimento da análise objeto deste trabalho, surge justamente por conta da singularidade do seu ambiente de governança. Muito provavelmente há escassos casos, se houver, mesmo no contexto das OSs. E, com grandes chances, é até possível que inexista similar em organizações do Terceiro Setor - associações e fundações sem qualificação de OSs e OSCIPs -, que contemple múltiplos atores - vários Conselhos de Administração - desempenhando, simultaneamente, análogos papéis dentro da mesma instituição.

5.1 O Estatuto

De acordo com a versão do Estatuto, datado de 26/05/2014, que consolida a terceira reforma, o IDG tem sede e foro na cidade do Recife, Estado de Pernambuco, e, conforme seu Art. 3º, “poderá atuar em todo o território nacional, abrindo filiais, escritórios ou credenciando representantes regionais, no Brasil ou no exterior, respeitada a legislação aplicável”. E quanto às possibilidades de qualificação como OS, o Art. 5º, III, diz que:

Poderá abrir filiais/unidades de negócio, que poderão obter a qualificação como Organização Social em âmbito federal, estadual e/ou municipal, observando-se as disposições do presente Estatuto, bem como as legislações pertinentes aplicáveis.

Entrando nas questões atinentes à estrutura de governança do IDG, verifica-se, no Capítulo II - Dos Associados, Art. 6º, que há três tipos de categorias: “Associados Fundadores e Efetivos”, “Associados Beneméritos” e “Associado Contribuinte”. Os primeiros “são todos aqueles que criaram o IDG cujos nomes constam da sua ata de constituição, ou que foram aprovados

pela Assembleia Geral para esta categoria”. Quanto ao Beneméritos, são “pessoas físicas ou jurídicas, de caráter público ou privado, que tenham realizado doação, em bens ou espécie, ou tenham prestado relevantes serviços ao IDG, sendo seus nomes aprovados em Assembleia Geral”. A última categoria engloba “pessoas físicas ou jurídicas, que colaborarem para a realização dos objetivos do IDG e contribuírem com quantia mínima fixada pelo Conselho de Administração”.

Quanto aos direitos, todos os sócios podem participar, sem restrição, das Assembleias Gerais, propor a admissão de novos associados e acompanhar a gestão das atividades do IDG, mas o parágrafo único do Art. 9º decreta que “somente os associados fundadores e efetivos terão direito a voto”.

O Capítulo III, Art. 11, revela os seguintes órgãos de deliberação, administração e fiscalização: Assembleia Geral, Conselho Deliberativo, Conselhos de Administração, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal. O parágrafo único deste artigo sinaliza que “poderá(ão) ser instalado(s) Conselho(s) de Administração visando atender a legislação pertinente aplicada às Organizações Sociais, seja no âmbito federal, estadual e/ou municipal, e que estarão vinculados diretamente aos respectivos Contratos de Gestão firmados”.

O Art. 12 diz que a Assembleia Geral “é o órgão soberano do IDG, sendo constituída por todos os associados em pleno gozo de seus direitos estatutários”, e que “as decisões tomadas pela Assembleia Geral obrigam a todos os associados, ainda que ausentes ou discordantes”. O parágrafo único do Art. 13 estabelece que “todas as deliberações da Assembleia Geral, inclusive as definidas nos incisos III e IV, deverão ser aprovadas pela maioria simples dos votos dos associados presentes”.

O Conselho Deliberativo, conforme Art. 17, é “composto por até 5 (cinco) pessoas, eleitas dentre os associados do IDG, para cumprir mandato de 04 (quatro) anos, podendo ser reeleitos”, sendo que, nos termos do parágrafo único, os eleitos para o Conselho Deliberativo escolherão entre si o Presidente deste Conselho”. E, a propósito do teor inserto no parágrafo segundo do Art. 18, os “conselheiros não receberão remuneração pelos serviços que, nesta condição, prestarem ao IDG, ressalvada a ajuda de custo por reunião da qual participem”.

As atribuições do Conselho Deliberativo não alcançam as atividades vinculadas a Contratos de Gestão/unidades de negócio, consoante se depreende dos textos estampados nos incisos I, II, IV, V, IX, X do Art. 18. No rol de suas competências, cabe destacar:

VI - Fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais do IDG, com o auxílio de auditoria externa.

VII - Promover a uniformização e normatização das decisões emitidas pelos Conselhos de Administração das unidades de negócio, quando houver divergência incompatível entre eles e mediante provocação da diretoria executiva.

XII - Pronunciar-se sobre assuntos que lhe forem submetidos pela Diretoria Executiva ou pelo (s) Conselho(s) de Administração do IDG.

O terceiro nível da estrutura de poder são os Conselhos de Administração, no total de três. O Art. 19 prevê que o IDG “poderá instalar e eleger Conselhos de Administração independentes, com composição e atribuições próprias, visando atender a legislação pertinente aplicada às Organizações Sociais, seja no âmbito federal, estadual e/ou municipal”. O membro de um Conselho de Administração, como prescreve o parágrafo único “poderá também ser eleito para compor outro (s) Conselho(s) de Administração”.

De acordo com o Art. 20, o Conselho de Administração da sede do IDG e da filial, em Recife, é órgão de administração superior do IDG, composto por até 10 (dez) membros, sendo um Presidente, eleitos para um mandato de quatro anos, permitida reeleição. O parágrafo primeiro deste artigo diz que este Conselho de Administração será composto da seguinte forma:

- a) 20% (vinte por cento) a 40% (quarenta por cento) de seus membros natos, representantes do Poder Público, eleitos pelos demais membros do Conselho de Administração;
- b) 20% (vinte por cento) a 30% (trinta por cento) de seus membros natos, representante de entidades da sociedade civil, eleitos pela Assembleia Geral;
- c) Até 10% (dez por cento) de membros eleitos dentre os membros ou os associados fundadores e efetivos;
- d) 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) de membros eleitos, pelos demais integrantes do Conselho de Administração, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral; e
- e) Até 10% (dez por cento) de membros indicados dentre os funcionários do IDG.

No contexto das atribuições privativas deste Conselho de Administração, inseridas no Art. 21, convém realçar:

- I - Definir o âmbito, os objetivos e diretrizes de atuação do IDG.
- II - Aprovar a proposta de orçamento e o programa de investimentos do IDG.

- V - Fixar a remuneração dos membros da diretoria executiva, respeitando os limites constitucionais estabelecidos para cada Poder Concedente;
- VI - Aprovar o regimento interno do IDG, que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, os cargos e respectivas competências.
- VII - Fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais do IDG, com o auxílio de auditoria externa.
- VIII - Aprovar e encaminhar, os relatórios gerenciais e de atividades do IDG e os demonstrativos financeiros e contábeis, elaborados pela diretoria executiva.
- IX - Fixar o número mínimo, não inferior a quatro, de reuniões deliberativas no exercício financeiro.
- X - Aprovar, por no mínimo dois terços de seus membros, as normas de recrutamento e seleção de pessoal pelo IDG e o plano de cargos, salários e benefícios; a contratação excepcional e temporária de que tratam as legislações locais aplicáveis;
- XI - Aprovar, por no mínimo de dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras e serviços, bem como para compras e alienações
- XII - Aprovar, por no mínimo dois terços de seus membros, as propostas de alteração estatutária e de extinção, fusão, encerramento da unidade de negócios ou incorporação do IDG.
- XI - Pronunciar-se sobre assuntos que lhe forem submetidos pela diretoria executiva do IDG.
- XII - Pronunciar-se sobre denúncia que lhe for encaminhada pela sociedade civil em relação à gestão e aos serviços sob a responsabilidade do IDG, adotando as providências cabíveis.

Nos termos do Art. 22, o segundo Conselho de Administração, cujos mandatos de seus membros serão de quatro anos, admitida a recondução, da “filial, unidade de negócios certificada como Organização Social pelo Estado do Rio de Janeiro, terá até 10 (dez) membros e será composto da seguinte forma”:

- a) 40% (quarenta por cento) de membros representantes do Poder Público, indicados pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro;
- b) 50% (cinquenta por cento) de membros da Sociedade Civil, eleitos pela Assembleia Geral, dentre pessoas da comunidade de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral.
- c) 10% (dez por cento) de um membro indicado pelos empregados do IDG e/ou servidores colocados à sua disposição, dentre estes, na proporção de 50%.

As competências a cargo desse Conselho se alinham àquelas insculpidas na lista de atribuições do primeiro, sendo que estão adstritas, exclusivamente, ao ambiente de governança que diz respeito ao Contrato de Gestão celebrado com o estado do Rio de Janeiro.

O terceiro Conselho de Administração, regido pelo Art. 25, “da unidade de negócios, filial, certificada como Organização Social do Município do Rio de Janeiro será composto por até 10 (dez) membros, eleitos da seguinte forma”:

- a) Até 55% (cinquenta e cinco por cento) de membros eleitos dentre os membros ou associados;
- b) 35% (trinta e cinco por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;
- c) 10% (dez por cento) eleitos pelos empregados do IDG.

Da mesma forma que o segundo, as atribuições desse órgão não transcendem as margens delimitadas pelo instrumento jurídico assinado com o município do Rio de Janeiro.

O Art. 28, que regulamenta o órgão de gestão, estabelece que a Diretoria Executiva “é o órgão de gestão e administração ordinária do IDG, sendo composta por até 05 (cinco) diretores, sendo necessariamente um Diretor Executivo e um Diretor Administrativo Financeiro. Os outros diretores terão nomenclatura e atribuições definidas pelo Conselho de Administração da matriz”.

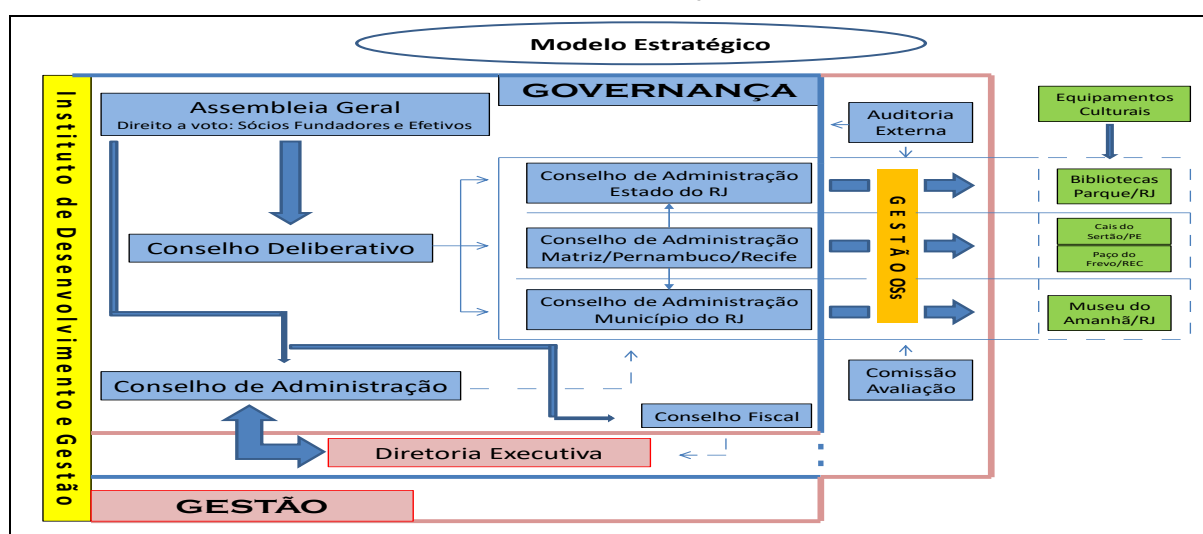
O parágrafo único do mencionado artigo prescreve que a Diretoria Executiva do IDG “é única para todas as filiais e unidades de negócios, devendo sempre reportar a cada Conselho de Administração nos termos deste Estatuto, e ao Conselho Deliberativo no que couber”.

Já o Art. 29 indica que a Diretoria Executiva “é designada pelo Conselho de Administração da matriz, por maioria simples de votos, para um mandato de quatro anos, sendo permitida a reeleição. Cada Conselho de Administração de unidade de negócios deverá validar os mandatos dos diretores que forem designados para o cumprimento das suas atribuições”. Em caso de veto do exercício de determinado diretor, efetuado pelo Conselho da unidade de negócios, o Estatuto prevê que o assunto deverá ser dirimido pelo Conselho da matriz, o qual, na hipótese de discordância, deverá encaminhar a decisão ao Conselho Deliberativo, nos moldes do parágrafo primeiro.

O Conselho Fiscal encerra a modelagem da estrutura de governança do Instituto. O Art. 32 enuncia que o Conselho Fiscal é um “órgão colegiado, constituído por até três membros, eleitos em Assembleia Geral, para um mandato de 04 (quatro) anos, permitida a reeleição”. No cenário das quatro competências do Conselho Fiscal (Art. 33), cabe destacar a de “fiscalizar a administração econômica, financeira e contábil, sugerindo ações e diretrizes ao Conselho de Administração e à Assembleia Geral”.

A Fig. 1 ilustra o Modelo Estratégico do IDG, possibilitando melhor compreensão acerca dos Poderes que compõem a estrutura de governança e gestão, bem como seus relacionamentos.

FIGURA 1 – Modelo Estratégico do IDG



Fonte: Elaborado pelo autor.

Por fim, deve-se salientar que os membros do Conselho Deliberativo e dos Conselhos de Administração não podem ser remunerados pelas atividades que desempenham.

6. ANÁLISES

O quadro analítico levou em consideração as recomendações - boas práticas - contidas no Código das Melhoras Práticas de Governança Corporativa e no Guia das Melhores Práticas de Governança para Institutos e Fundações Empresariais.

O cotejamento de formas consagradas de governança corporativa com as organizações que caracterizam o Terceiro Setor não é trivial. E esse intento adquire ainda mais complexidade quando fazemos isso em um segmento tão específico como o das OSs, cuja mão do Estado se faz presente a partir da alocação de vultuosos recursos financeiros voltados à gestão de serviços públicos, muitos essenciais, como saúde e educação, mas também, em alguns casos, por meio da participação direta em conselhos.

Revestido de natureza exploratória, este trabalho considerou três aspectos de análise da situação de governança do IDG: i) Propriedade, representatividade e participação dos associados; ii) Constituição e funcionamento dos conselhos; e iii) Gestão e mecanismos de fiscalização, controle e prestação de contas.

As questões destacadas do Estatuto do IDG comprovam as características plurais relacionadas a organizações que atuam no Terceiro Setor, mais especificamente no que atine à estrutura de governança. O objeto de análise deste trabalho, que contempla três Conselhos de Administração, podendo esse número até estender-se, representa bem as possibilidades de configuração de Poder em associações civis que têm relação com o Estado.

O primeiro ponto de exame cuida da sistemática de cooperação do IDG, especialmente valendo-se do modelo de OSs. Verifica-se que se trata de entidade cujo objetivo é colaborar, com sua expertise, não localmente, mas em todo o Brasil e até mesmo no exterior, demonstrando, assim, forte disposição no sentido da capilaridade de atuação.

Para tanto, possui três categorias de sócios, com regras de exercício do voto claras, estáveis e transparentes, fato que poderia sugerir um bom modelo de governança, posto que há racionalidade do número de classificações. E isso ensejaria reflexos

positivos quanto aos aspectos de participação e representatividade. Mas existe um fator que deve ser ponderado nessa realidade: só os sócios fundadores e efetivos possuem direito a voto.

Embora seja admitida a hipótese de um Estatuto estabelecer categorias com vantagens especiais, cabe refletir se não seria mais salutar a adoção de outra corrente que privilegia a prática do direito de voto a todos os associados. Isso porque a grande marca do IDG vincula-se, principalmente, à gestão de recursos públicos, fato que, por si só, pode justificar uma visão mais democrática e equilibrada no importante processo decisório envolvendo as Assembleias Gerais, ainda mais se considerarmos que o controle e a participação social constituem um dos maiores fundamentos teóricos das OSs.

Mesmo com o direito assegurado, provavelmente não haverá qualquer estímulo à participação dos associados das outras duas categorias, esbarrando negativamente na essência do modelo de OSs, mas também no próprio conceito de associações consagrado pela sociedade civil, que favorece o alinhamento de interesses entre todos os sócios.

Outra questão a assinalar diz respeito aos órgãos de deliberação, administração e fiscalização integrantes da estrutura do IDG. Apesar de o Art. 11 revelar o número cinco, na verdade, são sete os órgãos que compõem a arquitetura de governança, visto que coexistem ainda mais dois Conselhos de Administração. Sobre isso, importa dizer que os manuais de boas práticas sequer cogitam tal moldura.

Porém, é necessário ressaltar que a presença de mais de um Conselho de Administração, a rigor, não é uma opção de modelagem organizacional dos dirigentes, mas uma forma de a entidade cumprir os requisitos de qualificação e, dessa maneira, estar em condições de celebrar contratos de gestão com o Poder Público. Os Conselhos do estado do Rio de Janeiro e do município do Rio de Janeiro só existem para cumprir as exigências legais relativas à sua composição, e são dedicados exclusivamente aos ditames que provêm das respectivas cláusulas contratuais. Objetivamente, eles só respondem pelos atos que delas vierem a decorrer.

Nesse contexto, parece válida a existência de um Conselho Deliberativo com a função de corrigir eventuais assimetrias resultantes da convivência e funcionamento dos três Conselhos de Administração. Mas há aspecto negativo no conjunto das atribuições do Art. 18, notadamente quanto à competência de fiscalização, uma vez que idêntica atividade está prevista no Art. 21, VII, de obrigação do Conselho de Administração (matriz), o que gera uma imprópria sobreposição de responsabilidades, em conflito com as boas práticas.

Constata-se, também, que essa configuração gera duas classes de Conselhos de Administração, ganhando a da matriz status superior ao das demais, posto que, entre outros, detém o poder de designar a Diretoria Executiva, única para todo o Instituto e, via de consequência, todos os Contratos de Gestão. E mesmo que haja rejeição dos outros Conselhos quanto à atuação de membros da diretoria nas correspondentes esferas de gestão, hipótese prevista no Estatuto, a configuração do Conselho Deliberativo não contribui para a mudança de decisão promovida pelo Conselho da matriz.

Em relação à composição dos Conselhos, merece destaque positivo o número de membros verificado em cada um deles, no total de até dez, denotando total alinhamento às boas práticas de governança corporativa e de institutos e fundações empresariais. Mas há ressalvas. A primeira tem a ver com a representação¹². Viu-se que em todos eles há presença substantiva do Poder Público. Isso parece contrariar a recomendação que versa sobre a independência do Conselho de Administração em relação às partes que indicaram ou elegeram seus membros, passando a ser utópica a ideia de que os representantes do Estado, certamente defendendo interesses políticos de quem os indicou, estarão dispostos a pensar os rumos estratégicos da organização. Ou seja, decidir em favor do melhor interesse da organização parece não estar no horizonte dos Conselhos, mesmo o da matriz, já que este também tem compromisso contratual com as duas OSs de Pernambuco, tornando difuso o foco na organização. A segunda fica por conta da total ausência de critérios de elegibilidade - qualificação - dos conselheiros.

A forma de enfrentar tal situação encontra algum sentido no fato de o presidente do Conselho da matriz ser o mesmo dos outros dois Conselhos¹³ - há membros que também integram mais de um Conselho. Porém, ele também é presidente do IDG¹⁴, e esses quatro papéis que desempenha colocam em xeque a clássica dicotomia entre proprietários e administradores, bem como o conceito de segregação de funções. Adicionando-se a esse cenário a restrição de associados com direito a voto e a impossibilidade de remuneração dos conselheiros, temos um ambiente propício à criação de conflitos de interesse ou problemas de risco moral (moral hazard), como observado por Fontes Filho e Freitas (2011).

Adotando interpretação inversa à da anterior, cabe invocar a reflexão de Fontes Filho e Indalecio (2010), não exatamente levando em consideração o desempenho de tantos papéis, por meio da qual “a participação qualificada dos proprietários na decisão coletiva mostra-se importante elemento para o sucesso de uma organização, particularmente em organizações sem fins lucrativos, quando não predomina a lógica econômica do ganho financeiro”.

No respeitante ao órgão executivo, o processo de designação operado pelo Conselho de Administração, em uma análise superficial, vai ao encontro das diretrizes de boa governança. Contudo, como esse poder se insere em um contexto de múltiplos Conselhos, que os vinculam, amplia-se a possibilidade de conflitos e de assimetria de informações, jogando uma linha de contradição que subtrai desse modelo algo que poderia ser vantajoso.

Segundo Câmara (2003), “uma das principais características de uma Organização Social é que o controle é exercido pelo Conselho de Administração e a gestão, pela Direção e Gerência de Administração. É preciso identificar os elos entre o Conselho e a gestão que demonstrem a efetividade das deliberações estratégicas”. Tendo em vista a existência de uma só

diretoria que estabelece relações, de vários níveis, com três conselhos, a pergunta que se faz é: como identificar tais conexões e assegurar que suas resultantes proporcionem o melhor cenário de gestão, com ganhos em deliberações estratégicas e no cumprimento das diretrizes e das metas?

As boas práticas corporativas indicam a necessidade de uma política clara de comunicação e de relacionamento com as partes interessadas. No mesmo passo, o poder executivo tem o dever de lealdade para com a organização e deve prestar contas ao conselho.

Apesar dos esforços para aprimorar a avaliação de resultados em organizações sem fins lucrativos (Chianca, 2001), a cultura da avaliação ainda é pouco desenvolvida. O Conselho tende a ser menos eficiente do que nas empresas, justamente em função da dificuldade em estabelecer indicadores de desempenho individuais e organizacionais vinculados ao objeto de atuação social (Mendonça & Pinheiro Machado, 2004).

Deslocando o modelo das OSs do ambiente geral das organizações sem fins lucrativos, é possível afirmar que o Contrato de Gestão, instrumento que o caracteriza, pode, se bem gerenciado, contribuir para minorar alteridades, melhorar a comunicação e oferecer transparência à gestão. A estrutura dessa ferramenta, que conta com objetivos estratégicos, metas e indicadores claramente definidos, proporciona algumas soluções para o enfrentamento dos problemas de agência.

Destaca-se, nessa análise, a vedação imposta pelo Art. 23 relacionada à transferência, comprometimento, ou utilização “de recursos, humanos ou financeiros, de uma unidade de negócios ou de um contrato de gestão para outro, independente dos vínculos ou motivações administrativas”. A considerar as complexas relações que se desenvolvem e se articulam no âmbito do IDG, esse dispositivo de gestão, além de se ajustar à legislação e à concepção do modelo de OSs, reveste-se de extrema importância para todos envolvidos na governança, incluindo os beneficiários dos serviços públicos prestados pelo instituto, na medida em que poderão dispor, a partir da gestão separada dos ativos, de mais transparência na realização das ações correlatas.

Sobre as questões relacionadas à fiscalização, controle e prestação de contas, registre-se que as OSs possuem propriedades diferentes das demais organizações da sociedade civil. O fato de atuarem com significativos recursos públicos, numa relação muitas vezes de completa dependência destes, remete as OSs para um terreno híbrido, no qual pesam enfoques e procedimentos de gestão pública e privada.

O resultado é uma quantidade considerável de instâncias de fiscalização e controle. Para começar, em harmonia com as práticas de governança corporativa e de fundações, o IDG contempla uma auditoria externa na sua formatação, ao que são acrescidas as próprias funções dos Conselhos de Administração. E se assim não fosse, em virtude de as leis das OSs exigirem, seria obrigada a lançar mão desse mecanismo.

Decorrentes de mandamentos legais aplicados a essas organizações, figuram, também, com funções de fiscalização, acompanhamento e controle, as comissões de avaliação da entidade supervisora do contrato de gestão, os órgãos de auditoria interna (CGU) e externa (TCU), o Ministério Público e as Assembleias Legislativas.

Note-se que a atuação Conselho Fiscal, parte integrante do sistema de governança das organizações brasileiras, no caso do IDG, assume contornos que merecem ser estudados. O Estatuto é lacônico ao abordá-lo. A exemplo dos Conselhos de Administração, não trata das qualificações dos conselheiros, que são eleitos em Assembleia Geral. Reporta-se ao Conselho de Administração e à Assembleia Geral, fato que gera muitos questionamentos, como: mas a qual Conselho se dirige? O da matriz, que tem responsabilidade sobre as OSs de Pernambuco? Se positivo, por que não há explicitação dos outros conselhos? Há limitações para fiscalizar a administração econômica, financeira e contábil referentes às atividades das OSs do Rio de Janeiro? Assim, embora sua previsão na estrutura de governança seja positiva, há sérias dúvidas quanto à sua eficácia, ante a fragilidade das diretrizes de atuação (SANTOS; ORSO; MACHADO; SOUSA, 2019).

A complexidade do modelo de governança do IDG, conseqüentemente, atinge todo processo de prestação de contas, uma vez que se vê atrelado às prescrições emanadas das diferentes plataformas legais que orientam os respectivos contratos de gestão. A obrigatoriedade de respeitar as especificidades de cada uma delas cria problemas a uma visão mais geral da entidade, podendo tornar obscuros aspectos importantes da instituição.

7. ESG: CONVENIENTES APROPRIAÇÕES?

Escapando ligeiramente do traçado de análise envolvendo o ano de 2015, a essência desta pesquisa, torna-se válido, para introduzir avaliações futuras, discutirmos, ainda que de forma bem superficial, alguns elementos advindos do acrônimo ESG - Environmental, Social and Governance, em inglês -, ou ASG - Ambiental, Social e Governança, em português, à luz de documentos atuais do IDG. Embora constitua assunto já bem calibrado tanto no âmbito da academia como no terreno empresarial privado de ponta, convém dizer que o binóculo ESG ainda se apresenta tímido nas majoritárias correntes do terceiro setor e do setor público brasileiro, ou da convergência dessas, como é o caso da organização sob exame, pública não estatal.

Com foco na vida humana sustentável e equânime, os critérios ESG abarcam práticas fundadas nos três pilares antes referenciados. No primeiro, discute-se questões sobre aquecimento global, gestão de resíduos, poluição do ar e da água, entre outras. Já o segmento social abrange temas como diversidade, inclusão, direitos humanos, saúde e segurança, qualidade

de vida, satisfação dos clientes, crescimento profissional, ambiente de trabalho amigável. Em relação à governança, tem-se no alvo a transparência dos atos de gestão, a ética, o combate à corrupção, políticas e mecanismos de composição do conselho de administração; preconiza estabelecer e respeitar política, regras e normas, fazendo com que a administração atue na prevenção de práticas ilegais, como fraude e suborno (compliance).

Mesmo que a implementação do ESG tenha sido acelerada como decorrência, principalmente, da emergência climática, atingindo frontalmente empresas que atuam com produtos e serviços relacionados diretamente ao tema, note-se que não cabe distinção entre as naturezas organizacionais - pública, privada ou do terceiro setor - quando o assunto se refere à incorporação da Agenda.

Em Lisboa, a Fundação Calouste Gulbenkiana, entidade do terceiro setor com objetivos estatutários que, inclusive, têm alguma sintonia com os do IDG, propaga adequado exemplo da relação ao que ora se discute. Conforme Carvalho e Braga (2022), em 2020, a instituição assume o compromisso de incorporar critérios ESG nas opções assumidas para a sua carteira de investimentos, prática que considera compatível com o seu dever fiduciário e a sua missão filantrópica.

Ou seja, a rigor, estamos diante de uma exigência global cada vez mais acentuada no que toca à observância dessas bases, o que vem pleiteando atenção redobrada dos agentes responsáveis pela formulação de estratégias de governança e gestão, independentemente do campo em que a instituição se situa.

Para ser mais concreto em relação a essa Agenda, volto ao caso IDG para alguns apontamentos. Gerenciando mais de um centro cultural, a escolha para a pretendida análise recai sobre o Museu do Amanhã, visto que, em 2018, foi laureado com o que se considera o 'Oscar' dos museus, como "Melhor Instituição Cultural para a Promoção do Soft Power", na cerimônia do *Leading Culture Destinations Awards*". O último Plano de Trabalho (2023/2024)¹⁵ do Contrato de Gestão nº 881/2020 (3º Termo Aditivo - prorrogação de prazo) oferece algumas pistas quanto a esses aspectos.

Na aludida ferramenta de gestão, que orienta o compromisso do IDG com o governo municipal do Rio de Janeiro, são detalhadas diversas atividades a serem cumpridas pela organização, que servem de parâmetro ao monitoramento. Distribuídos em 10 programas, o plano prevê um orçamento de R\$ 43 mi (R\$ 17 mi de pessoal). No total, acordam 29 indicadores de desempenho, sendo 6 com metas condicionadas à captação de recursos, figurando o restante como metas obrigatórias. Logo no início, o "Programa Institucional" trata de explicitar que a missão do museu é guiada "pelos valores da sustentabilidade e da convivência, mantendo-se "em uma posição chave no contexto dos debates sobre mudanças climáticas e causas ambientais". Como se vê, para além da aderência às linhas ambientais do ESG, estampadas nas "Estratégias de Ação" desse programa, embora não haja indicador/meta sobre o assunto, o IDG coloca o museu como palco à discussão dos tópicos ambientais preceituados pelo ESG.

Quanto aos outros dois vetores do ESG, é possível dizer que há uma certa aderência a seus critérios, o que pode ser notado, por exemplo, nas ações educativas direcionadas à inclusão e à diversidade de públicos com deficiência; em metas de satisfação dos visitantes; na relação com a comunidade do seu entorno (museu), inclusive por meio da contratação de 10% (meta) de colaboradores a compor o quadro; no programa de acessibilidade (ORSO; SANTOS; RAUPP; SOUSA, 2023). Entretanto, observa-se que tal plano não tem a preocupação ou a intenção de atrelar sua estrutura à matriz do ESG, fato que pode explicar os moderados registros/movimentos quanto à apropriação de boas práticas pertinentes ao universo em destaque. E talvez isso ocorra porque, a despeito dos grandes avanços identificados no tema governança nos últimos anos, o principal normativo de origem pública (Decreto nº 9.203/2017) não incorpora questões atinentes a aspectos sociais e ambientais, realidade que contribui para restringir as possibilidades de assimilação e, conseqüentemente, de alinhamento ou aderência expressa em instrumentos formais de gestão.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo analisar o sistema de governança perfilhado pelo Instituto de Desenvolvimento e Gestão, realçando suas práticas em confronto com aquelas que já são consagradas no ambiente corporativo. A metodologia empregada evidenciou diferenças substantivas em relação a outras experiências, principalmente quanto à existência de três Conselhos de Administração. Por aproximação de perfis organizacionais, não encontramos essa diretriz nem mesmo no Guia das melhores práticas de governança para Fundações e Institutos Empresariais.

Segundo Fontes Filho (2013), as boas práticas de governança corporativa não devem ser vistas como o objetivo das organizações, mas como uma configuração eficaz para resolver conflitos e exigências, de modo que as empresas atuem adequadamente. O autor defende que "a mesma lógica deve ser considerada para organizações não empresariais".

Mas, conforme sustentam Fontes Filho e Freitas (2011), "a inexistência de um conjunto adequado de boas práticas de governança que trate de organizações de natureza associativa no Brasil, capaz de contemplar suas múltiplas facetas e problemas" apresenta-se como empecilho à metodologia e às avaliações correlatas.

Integrante de um campo específico do Terceiro Setor, e muito pouco explorado, as Organizações Sociais demandam estudos e pesquisas urgentes, especialmente sobre aspectos que envolvem o sistema de governança. A uma, porque o STF já decidiu pela constitucionalidade do modelo, o que enseja novas percepções dos dirigentes públicos e agentes privados no tocante à sua aplicabilidade. A duas, porque essas organizações movimentam bilhões de reais em várias localidades da federação, substituindo o Estado na gestão de serviços públicos relevantes.

A análise empreendida na moldura de governança do IDG sinaliza essa necessidade. Além da peculiar presença de três Conselhos de Administração, várias questões ainda carecem de maior observação e investigação. Verificar como ocorrem as relações de poder entre as instâncias deliberativas, executivas e de fiscalização e controle é uma delas. Outra: avaliar se há riscos no relacionamento entre proprietários, conselhos e agentes, lembrando que o presidente da entidade é o presidente dos três conselhos.

Acrescente-se que o Estado é o principal financiador das Organizações Sociais. E essa condição nos coloca diante da seguinte pergunta: a presença do Poder Público nos Conselhos de Administração é importante para melhorar a qualidade dos serviços públicos? Se a conclusão for negativa, o que fazer para mudar um cenário no qual vemos que setenta por cento dos estados têm leis que asseguram assentos ao Poder Público?

Como se vê, são muitas as dúvidas relacionadas ao tema, e o método escolhido trouxe limitações, naturalmente. Torna-se necessário aprofundar o estudo de caso do IDG, até pela complexidade do seu modo de governança. Identificar aspectos positivos desse sistema, e de outros, mas também suas fraquezas, corrigindo-as, pode ser uma excelente oportunidade para se dar início à construção de um referencial de boas práticas voltado para as OSs.

É relevante pontuar, uma vez mais, que a análise ora realizada se deu à luz do Estatuto do IDG em vigor no exercício de 2015, ocasião em que se consolida a terceira reforma desse instrumento, assim como todas as informações e referências utilizadas neste artigo são emergentes daquele período. A intenção desse recorte foi apresentar aspectos históricos do modelo de governança então adotado, a fim de que, em trabalhos futuros, possa se verificar os avanços alcançados por essa organização na relação formal com o Poder Público. É possível adiantar, nessa direção, que o IDG já está em sua décima reforma estatutária (2023)¹⁵, com novidades substantivas, não necessariamente levadas a efeito nessa última versão, entre elas: categorias de associados; extinção do Conselho Deliberativo; criação de “Diretorias Estatutárias”; e reorganização dos Conselhos de Administração em face do acréscimo de filiais. A expectativa é que as singularidades e a relevância desse modelo, a considerar a perspectiva dos critérios ESG, sirvam para estimular novos estudos, dado o papel primordial que assume na prestação de serviços públicos à sociedade, sendo essa a motivação central desta pesquisa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE. Organizações Sociais. Reforma do Estado. Projetos da Reforma. Brasília, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, Construindo o Estado Republicano: Democracia e Reforma da Gestão Pública, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CÂMARA, Leonor Moreira. Apontamentos Teóricos para Subsídios à Análise das Práticas de Controle Social no Âmbito dos Conselhos de Administração das Organizações Sociais. Revista de Administração Mackenzie. Ano 4 n. 1, 73-89. 2003

CARVALHO, A.; BRAGA, A. Calouste Gulbenkian Foundation. A strategic, sustainable and collaborative approach. Casos de marketing público y no lucrativo - Casos de Marketing Público e Não Lucrativo, [S. l.], v. 9, p. 171-182, 2022. Disponível em: <https://casos-aimpn.org/index.php/casos/article/view/131>. Acesso em: 29 may. 2023.

CHIANCA, T. Desenvolvendo a cultura de avaliação em organizações da sociedade civil. São Paulo: Global, 2001

FONTES FILHO. O futuro da Governança Corporativa: desafios e novas fronteiras. Org. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC, Joaquim Rubens Fontes Filho, Ricardo Pereira Câmara Leal - São Paulo: Saint Paul Editora, 2013.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. O que podemos aprender com a governança das organizações públicas e não empresariais. In: FONTES FILHO, Joaquim Rubens; LEAL, Ricardo Pereira Câmara (org.), IBGC (org.). O futuro da governança corporativa: desafios e novas fronteiras São Paulo: Saint Paul Editora, 2013, cap. 15, p. 263-284.

FONTES FILHO; FREITAS. A Governança Corporativa nos Clubes de Futebol: um Estudo de Caso sobre o Clube de Regatas do Flamengo. Revista do Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial - Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, ano 11, v.15, n.3, p.39-60, setembro/dezembro, 2011.

FONTES FILHO, J.R; INDALECIO, Atila Marques Alves. Participação e Governança das Organizações Mutuais. Anais... XXXIV Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, área Estratégia em Organizações. Rio de Janeiro, Set. 2010.

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das melhores práticas de governança corporativa. 4.ed. São Paulo: IBGC, 2009.

_____. Guia das melhores práticas de governança para Fundações e Institutos Empresariais. 2.ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa e GIFE. São Paulo: IBGC e GIFE, 2014.

IDG - Instituto de Desenvolvimento e Gestão. Estatuto Social (Terceira Reforma). 2014.

MENDES, A. P.; LUSTOSA-da-COSTA, F. A Cultura Gerencialista na Formação e na Prática dos Novos Gestores Públicos Brasileiros. In: XXXVII Encontro da EnANPAD, RJ, 2013. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB1811.pdf. Acesso em 26/06/2015.

MENDONÇA, Luciana Rocha de; PINHEIRO MACHADO Filho, Cláudio Antonio. Governança nas organizações do terceiro setor: considerações teóricas. Revista de Administração, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 302-308, out/dez. 2004.

ORSO, L. É., SANTOS, R. C. DOS, RAUPP, F. M., & SOUSA, A. M. R. Ownership Structure and Shareholders: Perspectives on Conflict between State Participation in the Value of Companies on the Brazilian Stock Exchange - B3. Revista Do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional, 11(00), e0400, 2023. <https://doi.org/10.37497/revistacejur.v11i00.400>

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. o&ts - v.15 - n.46 - Julho/Setembro - 2008.

PIRES, Maria Coeli Simões, Reforma do Estado e Organizações Sociais, Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Edição Nº 04 de 1998 - Ano XVI. Disponível em: http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1998/04/-sumario?next=3. Acesso em: 26/06/2015.

SANTOS, R.C.; ORSO, L.E.; MACHADO, M.C.R.; SOUSA, A.M.R. "Foreign investors? The effects of the property structure and legal system as mechanisms of corporate governance in Brazilian regulated companies", Corporate Governance: The International Journal of Business in Society, Vol. 19 No. 5, pp. 1082-1116, 2019.

SANTOS, R.C.; SOARES, M. I, J. Ensaio Teórico sobre a Governança Corporativa em setores regulados aplicado às concessionárias de rodovias. RGC - Revista de Governança Corporativa, São Paulo (SP), v. 3, n. 1, 2021. DOI: 10.21434/IberoamericanJCG.v3i1.18.

SANTOS, R. C.; ORSO, L. É., MACHADO, M. C. R; SOUSA, A. M. R. Foreign investors? The effects of the property structure and legal system as mechanisms of corporate governance in Brazilian regulated companies. Corporate Governance: The international journal of business in society, v. 19, p. 1082-1116, 2019.

SATHLER, Luciano; FISCHER, Rosa Maria. Governança no Terceiro Setor: Estudo Descritivo-Exploratório do Comportamento e Conselhos Curadores de Fundações Empresariais no Brasil. Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD - ENAPG 2008. Anais. Salvador, 2008.

ZYLBERSZTAJN, D. Novas dimensões do conceito de governança corporativa. Newsletter do IBGC, 2003.

NOTAS

1 Instrumento jurídico celebrado entre um órgão ou entidade da administração pública e uma entidade do terceiro setor qualificada como OS, por meio do qual são estabelecidos objetivos, metas e indicadores de desempenho relacionados à execução de uma determinada política pública.

2 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=289678>. Acesso em: 22 jun. 2015.

3 Esse foi apenas um dos argumentos apresentados pelo STF no curso do julgamento. Ver a íntegra em http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto__ADI1923LF.pdf. Acesso em: 26 jun. 2015.

4 Ver Peça Orçamentária (completa) do Governo do Estado de São Paulo em: http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/orcamento/Orcamento_2014.pdf (p. 183). Acesso em: 29 jun. 2015.

5 Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/73966-alvo-de-polemica-organizacoes-sociais-sao-donas-da-saude.shtml>. Acesso em: 29 jun. 2015.

6 Disponível em: <http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC/menuitem.426e45d805808ce06dd32b43a8638ca0/?vgnextoid=43268ac36e651410VgnVCM1000008936c80aRCRD&vgnextchannel=43268ac36e651410VgnVCM1000008936c80aRCRD>. Acesso em: 30 jun. 2015.

7 No estado, a legislação é temática. Optei por selecionar a que se refere à cultura.

8 O Estado do Pará, já se apropriando dos conceitos e diretrizes propagados pelo Plano de Reforma do Aparelho do Estado de 1995, foi mais célere em instituir as Organizações Sociais no ordenamento jurídico estadual do que a Administração Pública Federal.

9 A Lei Federal, na alínea "a" do Art. 3º, estabelece que o Poder Público deverá ocupar de 20% a 40% dos assentos do Conselho de Administração da Organização Social.

10 Disponível em: <http://www.idg.org.br/>. Acesso em: 30 jun. 2015.

11 Constante da aba "o que fazemos". Disponível em: <http://www.idg.org.br/o-que-fazemos/>. Acesso em: 30 jun. 2015.

12 Câmara (2003) diz que "se a concepção do Projeto Organizações Sociais, em teoria, pretende aproximar-se dos anseios da sociedade, ao definir a necessidade dos Conselhos de Administração e de considerar a participação de uma perspectiva institucionalizada e vinculada às comunidades de interesses, por outro lado, essa concepção, quando se refere à questão da governança organizacional, apresenta grande potencial de distanciamento dos referidos anseios".

13 Informações obtidas no site do IDG (vide nota 10).

14 Informação obtida em cópia do estatuto do IDG.

15Disponível em: <https://www.idg.org.br/pt-br/transparencia/documentos/museu-do-amanha>. Acesso em: 30 mai. 2023.

16 Disponível em: <https://www.idg.org.br/pt-br/node/818>. Acesso em: 29 mar. 2023.
