

ACCOUNTABILITY COMO INSTRUMENTO ATENUANTE DO CONFLITO DE AGÊNCIA EM INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS

Moacir Carneiro Junior.¹
Valdir Miranda Pinto.²

RESUMO

As Organizações Sem Fins Lucrativos têm demonstrado significativo crescimento nas últimas décadas. Concomitantemente a isso, tem-se buscado compreender quais os aspectos que explicam os fenômenos que cercam estes tipos de organizações. Entre eles está o Conflito de Agência, que segundo Jensen e Meckling (1976) pode ocorrer em qualquer esforço colaborativo entre dois ou mais indivíduos. Este estudo buscou apresentar o papel da *accountability* neste processo, como instrumento redutor das assimetrias informacionais. Esta pesquisa, de característica qualitativa, trata-se de um ensaio teórico, desenvolvido por meio de pesquisas bibliográficas. Os resultados sinalizam que a legitimidade parece estar intimamente relacionada com o grau de *accountability* alcançado por este tipo de organização, muito embora seja algo em estágio embrionário, em decorrência da falta de orientação regulatória para o Setor.

Palavras-chave: Teoria da Agência, *Accountability*, Legitimidade, ONG's.

1. INTRODUÇÃO

É evidente o crescimento do Terceiro Setor no cenário brasileiro e das transformações exigidas e ocorridas nos processos gerenciais dessas instituições (SOARES e MELO, 2010).

Segundo Matias (2005 *apud* GONÇALVES, 2006), existiam pouco mais de 170 organizações não governamentais em 1909, já em 1951 esse número cresce para 800, 1.200 entidades em 1960 e 2.100 entidades em 1972. Nos anos 80 as ONGs eram cerca de 5.000, chegando a 26.000 no final da década de 90. Quase 20 milhões de pessoas estavam empregadas nessas organizações no início do século XXI, e a soma de seus orçamentos ultrapassava 1 bilhão de dólares.

Pode-se perceber que a inércia do ente público na solução de problemas emergenciais da sociedade, os crescentes problemas sociais, somado ao desinteresse da iniciativa privada em adentrar em segmentos que não cooperem para rentabilizar significativamente os proprietários do capital, têm contribuído para que instituições independentes surjam e aceitem o desafio de atender a estas demandas órfãs.

Fica claro que o desequilíbrio na equação “políticas públicas = necessidades coletivas” age como elemento catalizador de crescimento deste tipo de organização.

O Terceiro Setor, constituído por entidades classificadas como Organizações sem Fins Lucrativos – OSFL ou ainda Organizações Não Governamentais - ONGS, atua em diversos

¹ Mestre em Administração PUC-PR; Mestre em Contabilidade UFPR; Coordenador do Curso de Ciências Contábeis, Faculdade Opet.

² Mestre em Contabilidade UFPR; Professor na Faculdade de Ciências Sociais e Aplicadas do Paraná-Facet

segmentos que vão desde associações e fundações até igrejas, hospitais, orquestras e museus (OSTER, 1995). Soares e Melo (2010) contribuem na conceituação desse grupo de entidades como sendo uma esfera composta de organizações diversificadas que se caracterizam pelo valor não econômico, fundadas pela sociedade civil, com interesses públicos e sociais, com contornos participativos, cooperativos e solidários, apoiadas no trabalho contratado.

Um grande desafio deste tipo de organização está relacionado a sustentabilidade. Neste sentido, para formar uma carteira de contribuintes imbuídos na causa da organização, mostra-se necessária a legitimidade, transparência, prestação de contas, entre outros elementos que compõe a chamada *accountability*.

Identifica-se que a assimetria de informações existente na relação entre contribuintes e gestores das OSFL, o que se caracteriza como o elemento motivador do conflito de agência, pode ser mitigada na medida em que se avança na *accountability*. Neste contexto, o papel de “*Principal*” é representado pelo contribuinte/associado e o de “*Agente*”, desempenhado pelo gestor da OSFL.

Assim, partindo-se do pressuposto de que o conflito de agência pode surgir em qualquer esforço cooperativo, este artigo tem como norteadora a seguinte questão de pesquisa: A *accountability* caracteriza-se como um artefato redutor da assimetria informacional/conflito de agência na gestão de Organizações Sem Fins Lucrativos?

Por meio da compreensão de como a *accountability* pode afetar a assimetria informacional na relação agente-principal, buscar-se-á identificar qual o resultado de sua existência em um ambiente de conflito de agência.

Quanto ao percurso metodológico a ser seguido neste estudo, trata-se de um ensaio teórico, de predominância qualitativa, o ambiente em que será realizado é tipo como em laboratório e o material utilizado para construção do artigo será basicamente a pesquisa bibliográfica.

2. TEORIA DA AGÊNCIA

A Teoria da Agência, ou Teoria do Agente-Principal, é o arcabouço teórico voltado para análise das relações entre participantes de sistemas em que a propriedade e o controle do capital são destinados a figuras distintas (Principal e Agente), dando espaço à formação de conflitos resultantes da existência de interesses diferenciados entre os indivíduos (MENDES, 2001).

O problema da agência está fundamentado sobre a questão da informação assimétrica, causado por informações incompletas, onde nem todos os estados são conhecidos por ambas as partes e, sendo assim, certas consequências não são por elas consideradas.

Assimetrias de informação são diferenças nas informações que as partes envolvidas em uma transação possuem, particularmente quando essa diferença afeta o resultado final da transação (FIANI, 2002).

Para que a Assimetria Informacional possa alterar o resultado da transação, há necessidade de que a incerteza esteja presente em pelo menos um dos participantes (ARROW, 1985), (FIANI, 2002) e (PESSALI 1998).

Portanto, a “Teoria da Agência” busca explicar a “relação de agência”, isto é, a relação transacional entre os atores denominados de Agente e Principal.

Jensen e Meckling (1976) definem a relação de agência como um contrato pelo qual uma ou mais pessoas (Principal) contratam outra pessoa (Agente) para executar algum

serviço em seu nome, delegando ao contratado alguma autoridade para a tomada de decisão.

Esta é uma situação possível de ser encontrada em qualquer esforço cooperativo e em todos os níveis de gerenciamento de organizações, como escolas, sindicatos, governo, etc. (JENSEN E MECKLING, 1976).

O termo “*Principal*” é uma expressão que significa “Capital” no sentido de propriedade; em virtude disso, foi utilizado para designar a entidade que cede o controle gerencial de seu patrimônio (recursos) a um terceiro. Já o termo “*Agente*” é uma expressão que significa “Procurador” no sentido de quem detém autorização em responder em nome de alguém. Em virtude disso, foi utilizado para designar a entidade que gerencia/administra o patrimônio de um terceiro.

Desta forma tem-se que: (i) O Principal contrata um Agente para que este exerça a gestão de sua propriedade (recursos cedidos); (ii) O Agente assume o compromisso de buscar a função de utilidade do Principal, por meio das decisões que toma em nome deste; (iii) O Principal avalia o Agente, por meio do monitoramento deste, em relação as atividades executadas e os resultados obtidos, quanto as diretrizes contratuais firmadas (formais e/ou informais).

Em organizações sem fins lucrativos, esta relação decorre do mantenedor, no papel de *principal* que oferece recursos a entidade, o *agente*, com esperança de que a aplicação ocorra de forma mais eficiente na causa defendida.

3. ACCOUNTABILITY

Para Campos (1990) *accountability* é uma palavra sem tradução precisa para a língua portuguesa, pelo menos não por meio de uma única expressão. Seria mais adequado considerar que o termo, por si só, já contempla mais de uma perspectiva.

Slomski (2007) afirma que *accountability* resulta da utilização de instrumentos que facilitem a transparência dos atos, de maneira espontânea.

Muito embora a afirmação de Slomski não abarque todas as dimensões necessárias ao conceito, sugere a ideia de que necessariamente a prática de *accountability* relaciona-se a um evento (transação) entre dois ou mais indivíduos.

Resumidamente, pode-se afirmar ainda que este termo nasce com a assunção por uma pessoa da responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização (PINHO *et al.*, 2009).

O caráter bidimensional da *accountability* apresentado por Schedler (1999 *apud* PINHO *et al.*, 2009) aponta dois momentos distintos. O primeiro denomina-se de *answerability*, que é a obrigação dos detentores gestores públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos. O segundo relaciona-se à capacidade de *enforcement*, ou seja, a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos.

A esquematização desta situação em muito se assemelha ao a relação de agência. Representando-a, num esquema bem simples, tem-se que o indivíduo “x” delega responsabilidade para “y” e “y”, ao assumir a responsabilidade, deve prestar contas de seus atos para “x”; “x” analisa os atos de “y”; feita tal análise, “x” premia ou castiga “y” (PINHO *et al.*, 2009).

Vê-se que, nesta perspectiva, a *accountability* revela-se intimamente relacionada com o conflito de agência, ou melhor, age como instrumento redutor das assimetrias informacionais entre participantes de uma transação qualquer.

4. LEGITIMIDADE NAS OSFL OU ONG'S

A legitimidade é construída socialmente na medida em que reflete a congruência entre a entidade e as crenças de algum grupo social (SUCHMAN, 1995).

Este conceito em uma organização pode ser entendido como a percepção ou premissa generalizada que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas em algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições.

Como salientam Meyer e Rowan (1992, *apud* MENDONÇA J. R. C. de. *et al.*, 2003), as organizações são direcionadas para incorporar práticas e procedimentos institucionalizados, ou seja, valores e padrões definidos previamente que são adotados na busca de legitimidade.

Para Gonçalves (2006, p.13) há, porém, uma série de problemas que pode afetar a legitimidade das ONG's, comprometendo sua autoridade e enfraquecendo-a. Alguns desses problemas podem ser apontados como:

- a) elas não são democráticas, uma vez que seus membros não são eleitos nem escolhidos pela sociedade. A associação às ONG's é voluntária, mas seletiva – nem a maior das ONG's terá a participação expressiva de cidadãos de um determinado país, muito menos da humanidade;
- b) são, em geral, grupos minoritários que permanecem como tal sempre. Embora investidos de uma “missão”, percebida socialmente como válida, importante e nobre, dificilmente conseguem uma participação interna maciça e significativa;
- c) são suscetíveis de sofrer influências externas, principalmente de ordem financeira, que podem comprometer seu trabalho e, no longo prazo, fazer com que percam a legitimidade original.
- d) a mudança do papel das organizações não governamentais, que assumem cada vez mais funções de execução de políticas públicas. O problema aqui é a transformação das ONGs em empresas de fato, com o agravante de receberem vultosas somas, sem controle algum;
- e) as organizações não governamentais não seriam passíveis de controles, de fiscalização, ou seja, haveria um grande déficit de *accountability* e de transparência nelas;

No contexto do conflito de agência, percebe-se que existe um representativo campo de intersecção entre *accountability* e legitimidade, pois a questão “A quem, as ONGs deveriam prestar contas?” é respondida pela afirmação “ao principal da relação” neste caso, o mantenedor, contribuinte.

Contudo, ainda na opinião de Gonçalves (2006) entre as ONGs, o quadro é distinto do que se vê noutros tipos de organização. Não há controles institucionais sobre suas atividades, e, como já mencionado, sua dinâmica interna não é pautada por características democráticas. As ONGs podem, enfim, atuar livremente, sem qualquer responsabilidade maior.

Para Suchman (1995) dentre as tipologias de legitimidade, está a legitimidade moral que reflete uma avaliação do comportamento ético da organização e de suas atividades.

Essa avaliação se baseia nas atividades que possuem a característica de se fazer a coisa certa, e reflete a opinião se a atividade efetivamente promove o bem estar da sociedade, tal como definido pelo sistema de valores socialmente construídos.

Dentre estas tipologias existentes, Dart (2004) apresenta a legitimidade moral como a mais a mais potente de legitimidade organizacional.

Assim, no processo de avanço da accountability, o desenvolvimento da perspectiva moral da legitimidade, mostra-se a mais relevante.

CONSIDAÇÕES FINAIS

Segundo Oster (1995), uma das principais características que diferencia as OSFL/ONG's das demais está relacionada a questões tributárias, já que na maioria dos países elas não recolhem impostos sobre a renda e em alguns casos são isentas também de outros tributos.

Muitas vezes, esta característica contribui para críticas relacionadas à credibilidade de diversas organizações quanto ao atingimento e seu objetivo institucional. No Brasil, que possui significativa carga tributária, isto é potencializado, e estas isenções sugerem as ONG's como uma opção para se arrecadar quantias significativas que estarão isentas de tributação e fiscalização acirrada por parte da Fazenda Pública. Nitidamente isto tem afetado o processo de transparência, legitimidade e sustentabilidade dessas entidades.

Por outro lado, em função do silêncio do Estado em determinadas áreas, existem pessoas na sociedade que só recebem algum auxílio em decorrência da iniciativa dessas instituições. Muitas pessoas vão envelhecer e morrer em hospitais ou asilos (BOLLMAN, 2003), que são organizações sem fins lucrativos.

Entretanto é de conhecimento geral que as estruturas destas entidades, por vezes baseiam-se em profissionais sem educação formal na área de gestão, ou ainda por trabalho voluntário que não permite dedicação integral ou grande cobrança por resultados. De certo que o elemento motivador é a própria convicção dos participantes na causa da instituição.

Estas entidades existem para atingir sua missão. Mensurar este desempenho e divulgar estes resultados pode, além de confirmar a razão de sua existência (aspecto social), contribuir para sua sustentabilidade, por meio de novos contribuintes.

O que se observa é que transparência cada vez mais ordenada pela sociedade, inclusive com relação a resultados e desempenho, pode ser um elemento que contribuirá para maior credibilidade nas organizações do Terceiro Setor.

Neste estudo, buscou trazer a perspectiva da transação existente entre os participantes do macro ambiente no qual as ONG's e OSFL estão inseridas.

Pode-se observar que a relação de agência descrita por Jensen e Meckling (1976) está presente neste ambiente. A accountability é a forma como as ONG's e as OSFL podem buscar a redução das assimetrias informacionais, ampliando a transparência, encontrando sustentabilidade e alcançando a legitimidade em sua missão.

REFERÊNCIAS

ARROW, K. J. The Economics of Agency, in Pratt e Zeckhauser. Principals and Agents: The Structure of Business. Harvard Business School Press, pp. 37-51, 1985.

BOLLMAN, L. G. , DEAL, T. E. Reframing Organizations: Artistry, Choice and Leadership. San Francisco: Jossey-Bass (fourth edition), 2003.

CAMPOS, Anna Maria Campo. Accountability: Quando podemos traduzi-la para o português? Clássicos da Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro, fev/abr. 1990.

DART, R. The Legitimacy of Social Enterprise. Nonprofit Management & Leadership, vol. 14, n.4, 2004, 411-424.

FIANI, R., Estrutura de mercado e inovação. In: KUPFER, D. HASENCLEVER, L., Economia Industrial: fundamentos teórico e práticas no Brasil. RJ: Campos, cap. 12, 2003.

GONÇALVES, Alcindo. A Legitimidade na Governança Global. XV Congresso Nacional do CONPEDI - Manaus: 15, 16, 17, e 18 de Novembro de 2006. Disponível em:
http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_e_politica_alcindo_goncalves.pdf

JENSEN, M. MECKLING, H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics. 1976.

MENDES, Andréa Paula Segatto. Teoria de agência aplicada a análise de relações entre os participantes dos processos de cooperação tecnológica universidade – empresa. Tese. (Doutorado em Administração) – FEA/USP, São Paulo, 2001.

MENDONÇA J. R. C. de. et al. Gerenciamento de Impressões: Em Busca de Legitimidade Organizacional. Revista de Administração de Empresas - RAE VOL. 43. Nº 1, 2003.

OSTER, S. M. Strategic Management For Nonprofit Organizations: Theory and Cases. New York: Oxford University Press, 1995.

PESSALI, H. Teoria dos custos de transação: uma avaliação à luz de diferentes correntes do pensamento econômico. Curitiba, 1998. 168 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. 1998.

PINHO et al. José Antônio Gomes de. Revista de Administração Pública – RAP - Rio de Janeiro, nov./dez. 2009.

SLOMSKI, Valmor. Controladoria e Governança na Gestão Pública. Atlas. 2007.

SOARES, A.C.A. A & MELO, M.C. Gestão no Terceiro Setor: Uma Prática Social? Revista de Gestão da USP, v. 17, 1 p. 1-11, 2010.

SUCHMAN, Mark C.. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. The Academy of Management Review, Vol. 20, No. 3., pp. 571-610, 1995.