

A Ética e as Organizações da Sociedade Civil

A questão da prestação de contas (“accountability”) no terceiro sector

Raquel Campos Franco

Faculdade de Economia e Gestão
Universidade Católica Portuguesa
rcampos@porto.ucp.pt

Centre for Action Research and Professional Practice
School of Management
University of Bath
United Kingdom

“Quando [...] as organizações sem fins lucrativos são boas elas são muito boas. E boas devem ser porque lhes confiamos as funções mais importantes da sociedade – educar as nossas mentes, elevar as nossas almas, proteger a nossa saúde e segurança. [...] Mas quando [...] as organizações sem fins lucrativos são más elas são horrendas. [...] Se não nos fornecerem informação credível e sistemática, escândalos encherão os nossos jornais diários, e a confiança do público nestas importantes instituições sofrerá uma erosão.”

Herzlinger, 1996, 97.

1. Introdução

O presente trabalho tem como foco as Organizações da Sociedade Civil ou do Terceiro Sector¹, sobre as quais se tece uma reflexão subordinada ao tema da capacidade de prestar contas (“accountability”), um sub-tema da ética. Durante muito tempo sujeitas a uma quase invisibilidade, as Organizações da Sociedade Civil (daqui em diante OSCivil) têm ganho visibilidade crescente, à qual tem estado associada também uma vulnerabilidade crescente. Associadas à promoção de causas sociais, (entendendo “sociais” de uma forma ampla, e aqui incluindo desde os serviços sociais, às questões culturais, de desenvolvimento local, de direitos humanos, de saúde, de educação, só para citar alguns exemplos), por vezes num papel de prestadoras de serviços, outras num papel de advocacia ou de defensoras de causas, as OSCivil são muitas vezes alvo de críticas que as atacam de falta de transparência, falta de legitimidade de representação, entre outras “faltas”. A sua “voz”, por vezes ampliada pelos meios de comunicação social (por exemplo, em situações em que as Organizações, num contexto internacional, criticam a actuação das grandes multinacionais), tem tido impacto, de tal forma que estas duas entidades – as OSCivil e os meios de comunicação social – foram já chamados de terceiro poder, em paralelo com o dos Estados Nação, e o das empresas multinacionais. Mas o terceiro sector não é apenas constituído por este tipo de (normalmente internacionais) OSCivil. Trata-se de um sector diverso em dimensão, foco e contexto de actuação. Mas todo ele potencialmente vulnerável.

Tem já mais de uma década (em países como o Reino Unido) a temática da responsabilidade empresarial. As OSCivil, reivindicadoras que são dessa crescente responsabilidade das empresas não podem, elas próprias, ignorar a importância dessa preocupação com a responsabilidade. Hoje, mais do que nunca, dado o contexto de crescente exigência de qualidade na prestação de serviços e na aplicação dos fundos doados, espera-se que as OSCivil sejam boas gestoras, e que mostrem que o são.

A temática da ética é demasiado ampla para ser tratada neste contexto. Das várias possibilidades a explorar, o tema da capacidade de prestar contas, tradução “fraca” da expressão “accountability”, afigura-se como uma das fundamentais para a sobrevivência das OSCivil a prazo.

Encara-se este texto como uma exploração da temática da “accountability”, na esperança de contribuir para a discussão e para o aguçar de consciências.

¹ Estas duas denominações serão utilizadas indistintamente ao longo deste trabalho, não cabendo aqui uma discussão sobre a melhor adequação de uma ou outra.

2. O Sector das Organizações da Sociedade Civil

a) ... da Invisibilidade à Visibilidade Crescente

Apesar de ter sido durante muito tempo quase invisível, o Sector das OSCivil tem-se evidenciado um pouco por todo mundo e tem provado ser, por estudos realizados, uma força económica de relevo. Em 1953 o comissário do *Internal Revenue Service* dos EUA testemunhava perante o Congresso norte-americano que na sua agência não estavam inscritas mais de cinquenta mil organizações caritativas isentas de impostos; em meados dos anos 70 esse número era superior a setecentas mil e em meados dos anos 80 eram quase um milhão. Em 1995² o terceiro sector representava nos EUA 6.9% do Produto Interno Bruto (PIB) e empregava 8.6 milhões de assalariados³ (equivalência a tempo inteiro - ETI)⁴. O sector sem fins lucrativos norte-americano empregava em 1995 tantos trabalhadores como as cinquenta maiores empresas no país. Estima-se que cerca de 49% da população nos EUA contribui com algum do seu tempo para organizações sem fins lucrativos⁵. Contrariamente à percepção generalizada, e apesar da grande escala, os EUA não têm o maior sector sem fins lucrativos do mundo. Em 1995, e em termos de total de emprego não agrícola por país, os EUA (7.8%) encontram-se abaixo da Holanda (12.6%), da Irlanda (11.5%), da Bélgica (10.5%) e de Israel (9.2%). Nestes mesmos países, o sector sem fins lucrativos representava em função do PIB, em 1995, na Holanda 15%, na Irlanda 8.2%, na Bélgica 9.5% e 12.6% em Israel. Se o sector sem fins lucrativos dos 22 países analisados pela equipa do “The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project” até 1995 fosse um país, estaria em termos de PIB à frente de países como o Brasil, a Rússia, a Espanha e o Canadá.

Dados mais recentes gerados pelo mesmo projecto (1995-1998) e publicados em 2003 (Salamon et al, 2003), abarcando já 35 países, permitiram concluir que o terceiro sector tem uma escala de actividade correspondente a 5,1% dos PIB combinados, que a força de trabalho é de 39,5 milhões de trabalhadores ETI, incluindo aqui 12,6 milhões de voluntários ETI. O voluntariado foi calculado em 190 milhões de pessoas, 221 pessoas por cada 1000 adultos.⁶

Como é possível atestar pelos números apresentados, as organizações que integram o terceiro sector constituem-se, não apenas pela sua natureza, mas também pela sua expressão

² Todos os dados que se seguem nesta secção encontram-se em Salamon et al 1999.

³ Exclui, portanto, a força de trabalho voluntária.

⁴ 7.8% dos trabalhadores não agrícolas do país, 16.5% do emprego nos serviços e cerca de metade das pessoas que trabalham para o Governo em todos os seus níveis: federal, estadual e local.

⁵ O que corresponde a 5 milhões de trabalhadores ETI.

⁶ Números para Portugal, gerados pelo projecto da Johns Hopkins University em parceria com a Universidade Católica, esperam-se para o próximo ano.

quantitativa, num contexto onde os indivíduos, de forma crescente, encontram e desenvolvem as suas referências morais.

Segundo Jeremy Rifkin (1996), o século XXI assistirá a um reforço desta importância, quer pelo crescente número de desempregados que necessitarão do terceiro sector para suprir as suas necessidades não satisfeitas pelos outros dois sectores, quer pelo crescente número de reformados mais jovens que encontrarão neste sector uma oportunidade de ocuparem o seu tempo e de encontrarem a sua realização pessoal em regime de voluntariado ou de emprego.

b) ... associada à visibilidade, a vulnerabilidade

O *The Economist* publicava em 1999 um artigo intitulado “The NGO order” e fazia nele referência ao crescente poder das OSCivil:

“A batalha de Seattle é apenas a última e mais visível numa série de vitórias recentes das Organizações Não-Governamentais. O primeiro desabar de agues foi a Cimeria da Terra no Rio de Janeiro em 1992, quando as ONGs provocaram suficiente pressão para forçarem acordos sobre o controlo dos gases de estufa”.

Lançava todavia, ao mesmo tempo, dúvidas quanto ao significado do poder crescente das OSCivil: *“Em suma, os grupos de cidadãos estão cada vez mais poderosos ao nível organizacional, nacional e internacional. Como se tornaram assim, e o que isso significa, são questões que têm que ser abordadas urgentemente. São os grupos de cidadãos, como clamam muitos dos seus apoiantes, o primeiro passo para a criação de uma “sociedade civil internacional” (o que quer que isso signifique)? Ou representam uma mudança de poder perigoso para as mãos de grupos de interesse não eleitos e não prestadores de contas (“non-accountable”)?”*

Associado a uma crescente visibilidade, as OSCivil cujas “vozes” se ouvem mais alto produzindo resultados eficazes, tornam-se vulneráveis. E tanto mais vulneráveis quanto menos transparentes forem e menos contas prestarem. Mas a potencial vulnerabilidade não é apenas apanágio das OSCivil mais vocacionadas para a advocacia e com actuação crítica junto das multinacionais e de instituições mundiais, como a Organização Mundial do Comércio.

De facto, assistimos, na década passada e hoje ainda, a uma preocupação crescente com as questões da ética e da responsabilidade das empresas, dos governos e demais

instituições do sector público, e, também, das OSCivil em geral.⁷ As pessoas que trabalham no terceiro sector – mediante salário ou em regime de voluntariado – são, normalmente, tidas como bem intencionadas e, no passado, isso parecia ser suficiente para garantir a sua credibilidade e a conseqüente confiança na organização por parte dos vários públicos. As boas intenções eram vistas como uma medida da responsabilidade dos indivíduos na organização e, portanto, da credibilidade da organização. Tipicamente, do lado das organizações do terceiro sector houve sempre a tentação de considerar suficiente a “bondade da causa”, normalmente expressa na declaração de missão (“mission statement”), e assim substituir os resultados por boas intenções (Drucker, 1989, 89). Portanto, durante muito tempo “boas intenções” e a “bondade da causa” foram as medidas da responsabilidade. No presente não parecem ser suficientes. Na década de 90 assistimos a escândalos, a exemplos de ineficiência e ineficácia, a missões ignoradas ou mal definidas, a riscos excessivos a serem corridos. Neste contexto ouviram-se e ouvem-se vozes que exigem que o interesse público seja servido e que se preserve a confiança. Que se seja transparente e “accountable”.

3. Motivações para a prestação de contas

As motivações para a prestação de contas são várias. Desde logo, motivações de ordem moral. Ser transparente e capaz de prestar contas está correcto como princípio de ordem deontológica: É-se transparente e capaz de prestar contas pró-activamente ou se solicitado, porque se deve ser, porque esse é o dever. Outros dirão, numa lógica alternativa – a Utilitarista -, que essa atitude é a que gera mais benefícios, considerando todos os efeitos directos e indirectos sobre todos os afectados.

Existirão também motivações de ordem “política”, enraizadas na procura de uma credibilização crescente, de legitimidade de voz e de acção, tantas vezes colocadas em causa como vimos atrás.

As motivações de ordem económica terão também peso na movimentação por uma cada vez maior transparência e melhor capacidade de prestar contas. São necessários mais e melhores recursos, nomeadamente financeiros, e abrir as portas ao escrutínio público é uma forma de dar segurança, por exemplo a potenciais doadores, de estarem a fazer bons “investimentos”. A OCDE publicava em 2003 um texto sobre o Sector das Organizações da Sociedade Civil, em que incluía a menção à “accountability”. No glossário inserido no final

⁷ De facto, o tema central talvez seja o da responsabilidade dos indivíduos nessas organizações. Contudo a discussão complexa e polémica em torno da responsabilidade moral poder ou não ser atribuída às organizações, apesar de interessante, extravaza o objectivo deste trabalho.

da publicação é sublinhada a importância evidente do conceito, sobretudo na última década, bem como o seu papel fundamental como ferramenta vital de ligação entre a organização e o ambiente em que opera, e que aqui transcrevemos no idioma original.

“The concept of accountability has taken on a major importance over the last decade in the push by non-profit organisations to make business activity more transparent and to raise awareness of its impact on society in general. It is seen as a vital tool to connect business entities with the environment in which they operate. The provision of both financial and non-financial information, including wider social performance information, to discharge accountability is important for a number of reasons. Users of such information require it to make judgements and decisions that impact on economic and social well-being. It gives visibility to the resources, activities and achievements of an organisation; thus enabling informed discussions and decisions. Moreover, the need to discharge accountability encourages management to concentrate on the issues that are of importance to those stakeholders who are outside the immediate management of the organisation and who often provide the resources for the organisation to function.”

OECD (2003), The non-profit sector in a changing economy

Não podemos, sobretudo desde o 11 de Setembro de 2001, ignorar a existência de motivações de segurança internacional, num contexto de luta contra o financiamento do terrorismo através de organizações com estatuto de OSCivil. Contudo, e com Naidoo (2004), não podemos igualmente ignorar que por detrás do discurso da campanha de “guerra ao terrorismo”, o espaço cívico corre sérios riscos de ser reduzido.

Movidos por uma ou mais das razões aqui apontadas o gestor/empresário social de uma organização da Sociedade Civil não poderá ignorar a importância vital da capacidade de prestação de contas.

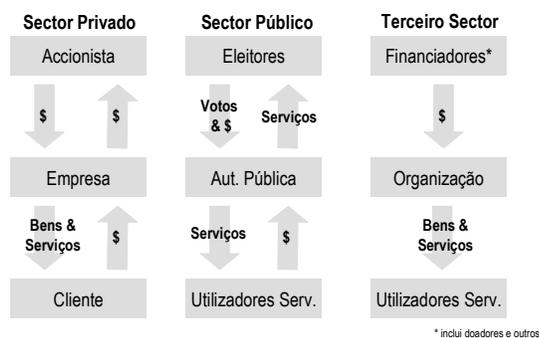
4. Prestar contas a utilizadores e financiadores – uma especificidade da natureza das transacções no Terceiro Sector

A prestação de contas tem uma relevância especial no âmbito das organizações do terceiro sector. Ao invés do que o senso comum poderia fazer crer, o facto de estas organizações não terem um fim lucrativo não as iliba, muito pelo contrário, de estabelecerem um processo de prestação de contas. Porquê? Porque, entre outras razões, a natureza das transacções neste sector é bastante diferente da natureza das transacções no sector privado e

no sector público. Esta diferença é explicada por Hudson (1995) através de um esquema apresentado na figura 1.

Figura 1

A natureza das transacções nos diferentes sectores



Fonte: Hudson, 1995, 34-35.

No sector privado existe uma relação directa entre os fornecedores de bens e serviços e os seus clientes. As empresas fornecedoras “oferecem” bens e serviços e, em troca, os clientes pagam um preço. Os clientes compram às empresas que oferecerem o maior valor pelo seu dinheiro (“value-for-money”). Se não estiverem satisfeitos com a oferta de um determinado fornecedor procurarão outro. Na mesma linha, os accionistas/sócios investem na empresa que oferece o melhor valor pelo seu dinheiro. Se não estão satisfeitos desinvestem nessa empresa e investem noutra, ou encontram melhores aplicações para o seu capital. Assim, a empresa procura oferecer quer a uns – clientes –, quer a outros – accionistas/sócios – o melhor valor possível para que os clientes continuem a comprar e os accionistas/sócios mantenham os seus investimentos. É de notar que quer num caso (clientes) quer noutro (accionistas/sócios) quem “consome” (bens/serviços e ganhos de investimento) é quem paga.

No sector público, o Governo e as restantes autoridades públicas fornecem bens e serviços e, em troca, os eleitores votam em quem acreditam vir a criar o sistema fiscal e os serviços públicos mais adequados. Como quem paga impostos e quem consome os bens e serviços públicos geralmente vota (exceptuam-se, como é óbvio, casos como o de menores de 18 anos), se não estiverem contentes com o desempenho das entidades públicas, mudam o sentido de voto.

Assim, no sector privado existe a regulação pelo mercado, no sector público a regulação directa dos eleitores, mas no terceiro sector não existe nenhum deles (Lawry, 1995, 171). O modelo de transacções é diferente neste sector.

As entidades que, de forma mais óbvia, se relacionam com a OSCivil, e que aqui podem servir para a construção de um modelo de transacções, são os utilizadores e os financiadores (Governo e doadores⁸). Que tipo de relações se estabelecerão entre os utilizadores e a organização? A organização fornece um bem ou, como é mais usual, presta um serviço ao utilizador que por ele poderá pagar uma taxa ou não. Quem paga, normalmente, uma boa parte do bem ou serviço são os financiadores, e não quem consome. Qual será, no caso do terceiro sector, o *feedback* dos utilizadores para a organização? Em geral nenhum ou muito ténue. Pelo menos até recentemente. As razões poderão ser várias. Porque durante muito tempo era generalizada a crença na “bondade da causa” e nas “boas intenções” de quem fornece o bem ou presta o serviço (dentro do espírito “a mais não são obrigados”). E bens e serviços de qualidade inferior à desejada eram aceites como o melhor que era possível fazer-se. Porque muitas vezes não havia e não há alternativa – não existem outras organizações a que o utilizador possa recorrer para beneficiar do mesmo serviço. E, por isso, não se levantam vozes contra a ineficácia, qualquer que seja a forma que esta assuma. Também, porque quem consome não paga ou paga pouco, não valorizando o bem ou o serviço que consome, tendo também expectativas reduzidas quanto à sua qualidade. Existe ainda uma outra explicação possível para a ausência de *feedback* por parte dos utilizadores, e que consiste na dificuldade em avaliar a qualidade do serviço prestado, dada a natureza complexa dos serviços do terceiro sector. A dificuldade no estabelecimento de medidas de desempenho é, aliás, uma das questões amplamente discutidas sobre este sector. A organização não usufrui, assim, de um importante mecanismo de *feedback* – o derivado dos seus utilizadores, que é fundamental se a organização quiser melhorar. Esta situação parece, no entanto, estar a alterar-se. A competição na prestação dos serviços típicos do terceiro sector, quer por organizações do terceiro sector, quer por organizações privadas, é crescente, o que aumenta o número de alternativas para o utilizador. Existindo alternativas os utilizadores podem escolher uma organização em vez de outra para o fornecimento de um serviço. A organização que, neste processo de escolha entre fornecedores alternativos, é preterida, recebe o sinal de descontentamento por parte dos utilizadores que os gestores da organização poderão explorar para compreenderem as razões a ele inerentes e, se assim o desejarem, modificarem a sua

⁸ Por vezes o Governo é considerado mais uma categoria de doadores (Kotler e Andreasen, 1996).

actuação. Além disso, parece ser crescente a preocupação das pessoas em relação à sua qualidade de vida, o que as torna mais exigentes face à qualidade dos serviços prestados.

E o que se passará entre os financiadores e a organização? Tipicamente, os primeiros fazem a sua doação (em dinheiro ou espécie), atribuem o subsídio ou cumprem a sua parte num contrato (casos do governo), satisfazendo a sua necessidade de auto-estima ou qualquer outra, ou cumprindo as suas obrigações de Estado, e o relacionamento com a organização termina aí (ou um pouco mais adiante, tendo sido combinadas algumas contrapartidas de marketing que a organização terá de proporcionar ao doador⁹). Quem paga – os financiadores – geralmente não consome, não conhecendo, assim, pela via do consumo, qual a qualidade do bem fornecido ou o nível do serviço prestado. E, durante muito tempo, isso parecia não ter importância. Actualmente, porém, as preocupações por parte dos financiadores com o fim dado aos recursos disponibilizados existe. Sobretudo porque, por um lado, os governos têm vindo a atravessar dificuldades financeiras (é já lugar-comum falar na falência dos Estados Providência) e, também, porque existe uma maior concorrência por doações, por um lado devido à referida diminuição dos apoios governamentais a estas organizações e, por outro, pelo aumento do número de organizações do terceiro sector. Assim, sendo as solicitações em maior número, os potenciais doadores são obrigados a escolher, e querem ter a certeza de fazer boas escolhas. Adicionalmente, como os meios de comunicação social deram já cobertura a vários escândalos¹⁰ relacionados com a má utilização dos recursos, os doadores não querem dar a quem não merece.

Apesar do interesse dos doadores por mais e melhor informação por parte das organizações do terceiro sector, a verdade é que na maioria dos casos não existem mecanismos para se saber se o dinheiro ou os bens foram ou estão a ser usados da melhor forma possível¹¹. É aqui que a prestação de contas poderá desempenhar um papel fundamental. É curioso verificar que nos Estados Unidos o acesso à forma como o dinheiro ou bens doados são usados foi transformado em direito através da criação de uma Carta dos

⁹ São exemplo disso as menções do nome do doador numa placa à entrada de um auditório cuja construção ajudou a pagar (“naming”), a colocação do logotipo da empresa em toda a publicidade ao evento organizado pela organização do terceiro sector, etc.

¹⁰ Nos Estados Unidos, a título de exemplo, os escândalos na United Way of America (Kearns, 1996, 16) e na PTL Ministries (Jeavons, 1994, 193). Em Portugal, as polémicas em que esteve envolvida a Liga Portuguesa Contra o Cancro (Público, Maio 1996) e a Abraço (Público, Março e Abril 2000).

¹¹ Nos Estados Unidos existem organizações que se designam de “watchdogs” e cuja função é recolher informação sobre um conjunto de organizações, analisá-la e avaliá-la de acordo com critérios previamente definidos. Dessa avaliação resultam *rankings* de organizações que, por exemplo, qualquer doador poderá consultar para conhecer aquelas que provavelmente melhor uso farão dos seus recursos. São “watchdogs” a National Charities Information Bureau (www.ncib.org) e a Better Business Bureau (www.bbb.org). Na Alemanha existem organizações semelhantes, como o Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen (Koebel, 1998).

Direitos dos Doadores (“A Donor’s Bill of Rights”, www.independentsector.org e Franco, 1999, 98).

A prestação de contas por parte da organização poderá, no entanto, ter como alvo todos os outros públicos da organização que não apenas os doadores. O facto das organizações do terceiro sector estarem isentas de impostos coloca-as numa posição de “dívida” perante o público em geral, pagador de impostos, e com direito de saber qual o fim dado às suas contribuições fiscais. Belkaoui (1997, 199-200) distingue quatro grupos interessados na prestação de contas a nível financeiro. São estes os fornecedores de recursos (financiadores, fornecedores propriamente ditos, empregados – poderemos aqui incluir os assalariados e os voluntários –, contribuintes fiscais, membros e doadores), os constituintes que usam e beneficiam dos serviços prestados pela organização, os órgãos de governação e, finalmente, os gestores.

O que é, então, ser “accountable”?

5. Explorando o significado de “prestar contas”

“A publicidade é justamente recomendada como um remédio para as doenças sociais e industriais. Diz-se que a luz do sol é o melhor dos desinfectantes.”

Louis Brandeis, citado in Herzlinger, 1996, 100.

“Uma organização deve ser capaz de dizer aos doadores «Obrigado pelas vossas contribuições, 10 000 adultos que não sabiam ler, sabem-no agora». Não podem simplesmente dizer que fundaram um programa de literacia.”

Gillian Nash, ao Public Relations Journal, Maio 1993.

Se procurarmos num dicionário o significado de “accountability” encontraremos a palavra inglesa “responsibility”, isto é, responsabilidade. No Collins Concise Dictionary “accountability” é o substantivo correspondente ao adjectivo “accountable” que é definido como “1. Ser responsável perante alguém ou por alguma acção. 2. ser explicável”. De George (1996, 112-118), ao tratar o tema da responsabilidade, primeiro joga com a definição de responsabilidade moral, explicando que ser moralmente responsável por uma acção significa que fizemos a acção e de forma intencional (conscientes e com vontade). O autor acrescenta que também podemos ser moralmente responsáveis por não fazer aquilo que somos moralmente obrigados a fazer, mas a falha tem de ser intencional. “Accountability” é

apresentado como um dos conceitos com o qual a “responsabilidade moral” está intimamente relacionada, e é definida como “a obrigação de prestar contas das nossas acções (ou estar preparado para as prestar se nos solicitarem).”

Qual será a fonte dessa obrigação de prestar contas? Parece existir mais do que uma, nomeadamente a lei e a moral. Assim, podemos falar pelo menos de dois tipos de prestação de contas – a imposta pela lei (“legal accountability”) e a imposta pela moral¹² (“moral accountability”) (De George, 1996; Kearns, 1996; Lawry, 1995).

Kearns (1996, 10) chama a nossa atenção para o facto de ser “fácil encontrar exemplos de sistemas de prestação de contas intrincados que perpetuam sistemas inerentemente não éticos, imorais ou injustos”¹³, o que nos faz pensar que quando falamos em prestação de contas não estaremos necessariamente a falar na sua versão “moral”.

Tal como Lawry (1995, 175) consideramos que a estrita prestação de contas por razões legais pode não reunir todos os atributos de uma verdadeira prestação de contas, tal como ser um bom cidadão é mais do que apenas obedecer à lei. Equacionando a prestação de contas com a capacidade de dar resposta, o mesmo autor defende que “o ideal ético perfeito implica o desejo de dar resposta ao escrutínio público, implica mesmo o convite ao público para fazer esse escrutínio aos comportamentos da organização” (1995, 173). A prestação de contas no terceiro sector, na forma como é tratada neste trabalho, pretende ir além da satisfação dos públicos-alvo da organização, devendo as exigências destes ser sujeitas a uma avaliação à luz da lei moral, como se explicará mais adiante.

A análise de diferentes definições de “accountability” permite a sua classificação em dois grandes grupos: as definições estreitas e as definições amplas, “narrow” e “broad”, no original (Kearns, 1996, 41). Sinteticamente, a visão estreita focaliza-se na capacidade de dar resposta a uma autoridade superior, em termos do cumprimento dos mandatos explícitos. A visão ampla diz respeito ao escrutínio por parte do público em geral e, neste caso, os *standards* podem ser implícitos, subjectivos e estar em constante mudança.

De acordo com estes dois conjuntos de definições, a organização assume uma postura reactiva, no sentido de que reage ao que lhe é imposto, ou pela autoridade superior, obedecendo a uma cadeia de comando, ou ao público em geral. Existe, no entanto, uma outra perspectiva, a pro-activa, que assenta no pressuposto de que as expectativas públicas podem

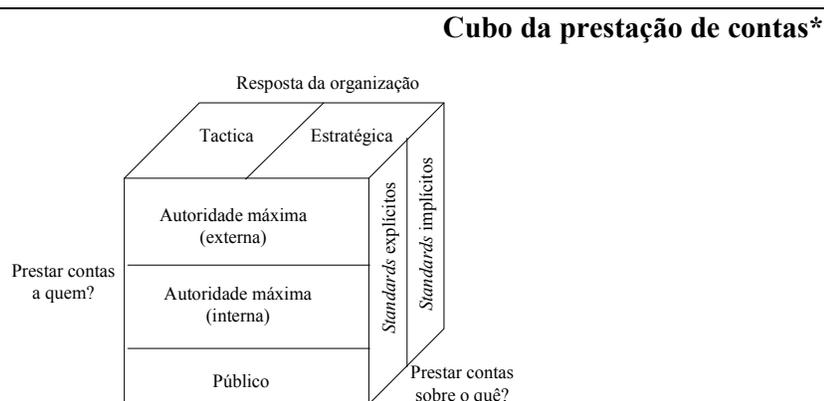
¹² Daqui em diante “moral” e “ética” serão palavras usadas indistintamente, embora, em rigor, tenham significados diferentes. Ver De George, 1995, 19.

¹³ O autor continua a sua argumentação dando o exemplo da Alemanha nazi, que tinha um sistema de prestação de contas interno extremamente sofisticado e imposto de forma rigorosa.

ser geridas, e que as leis e os procedimentos podem ser antecipados, ou até, ser alvo de *lobbies*. Isto poderá significar que as organizações se podem posicionar estrategicamente, implantando sistemas de prestação de contas assentes nos seus pontos fortes e apropriados ao ambiente em que operam (Kearns, 1996, 42).

O mesmo autor sugere um quadro de análise interessante, que, ao mesmo tempo, mostra a complexidade da questão da prestação de contas. (ver figura 2)

Figura 2



Fonte: Kearns, 1996, 43; *“accountability cube” no original

Analisemos, criticamente, o significado de cada uma das faces deste cubo.

Quanto à face “resposta da organização”, os termos “reactiva” e “proactiva”, a que o mesmo autor faz também referência, parecem melhores alternativas aos termos constantes no cubo (“táctica” e “estratégica”), por proporcionarem uma rápida apreensão do significado que se pretende transmitir. Como título alternativo poderia sugerir-se “postura da organização”. Uma abordagem reactiva resultará na acção da organização como resposta a pressões (internas ou externas), no sentido da prestação de contas. Uma abordagem proactiva implica antevisão e desejo de agir por parte dos elementos da organização antes de serem sujeitos a pressões.

Quanto à face respeitante a “prestar contas sobre o quê” esta divide-se em padrões (*standards*) explícitos e implícitos. Kearns explica que os *standards* explícitos estão com frequência codificados, por exemplo, na legislação, regulamentações administrativas, obrigações contratuais. Os *standards* implícitos estão enraizados nas normas profissionais e

valores sociais, crenças e pressupostos sobre o interesse público, sobre a confiança do público e sobre como (e a quem) o comportamento organizacional deve ser explicado (1996, 66-67). Lawry adianta que é importante reflectir na legitimidade desses *standards* e expectativas (1995, 175). No entanto, equacionando legitimidade com legalidade¹⁴, dir-se-ia que os *standards* e as expectativas devem sofrer um exame mais alargado que o da lei. Assim, alargando um pouco, e apenas por instantes, esta análise para o campo do comportamento ético (de que a prestação de contas moral é apenas uma pequena parte), podemos referir, com Jeavons (1994, 188), que as duas referências para o comportamento ético são os absolutos morais (que derivam da teoria moral) e os *standards* e expectativas da comunidade (1994, 188). Assim, nem uma referência, nem a outra, são por si só suficientes para um comportamento ético. Os *standards* e expectativas devem ser sempre sujeitos a uma avaliação à luz da teoria moral. Tratando-se de expectativas relacionadas com a prestação de contas, dir-se-ia que dessa avaliação resultará a prestação de contas moral.

Adoptando uma determinada postura – reactiva ou proactiva – a organização deverá, então, prestar contas sobre determinados *standards*. Mas a quem prestar essas contas? Centremo-nos agora na face da “prestação de contas a quem”. Em vez das autoridades máximas (internas e externas) e do público em geral, consideraremos que as “contas” se deveriam prestar a todos os *stakeholders*. Na base desta escolha está a abordagem dos *stakeholders*, cujo ponto de partida é a consideração da organização como um contrato social entre diversos *stakeholders* ou constituintes da organização (Jeavons, 1994; Kearns, 1996; Bouckaert e Vandenhove, 1998). Esta abordagem permite, quando aplicada ao terceiro sector, a quebra do dualismo rígido entre a autoridade organizacional (um “principal”) e os outros *stakeholders* (os outros “principais”) – passando a relação entre *stakeholders* de instrumental para uma relação de mútua responsabilidade e parceria¹⁵ (Bouckaert e Vandenhove, 1998, 1075). A prestação de contas pode e deve ter, então, vários destinatários – tantos quantos os *stakeholders* da organização (ver figura 3).

Figura 3

Os possíveis tipos de *stakeholders* numa organização do terceiro sector

¹⁴ Conformidade com *standards* estabelecidos de usos, costumes e comportamentos é outra das definições sugeridas pelo Collins Concise Dictionary.

¹⁵ Para uma explicação mais pormenorizada ver Franco 1999, pp. 20-23 e 78-80.



Fonte: Franco (1999).

Nota: Esta proposta tem por base a definição larga de stakeholder, segundo a qual é stakeholder qualquer grupo ou indivíduo que pode afectar ou ser afectado pela empresa (Freeman, 1997, 69). Com Weiss (1998, 31) consideramos que os gestores são actores e representantes da organização estando representados no centro da figura.

Em relação a todos eles a organização tem que cumprir a sua parte no contrato social implícito. Deste contrato social implícito “deriva uma clara obrigação ética de actuar de acordo com o prometido e, como em todos os contratos, ser sujeito a uma avaliação e estar pronto a responder no caso de falhas na acção”(Jeavons, 1994, 197). Mas, para que isto aconteça, os gestores devem ser ajudados pelos *stakeholders* (Fry, 1995, 189). E ajudados de que forma?

Normalmente só ouvimos falar na prestação de contas e na necessidade de a realizar quando, de alguma forma, as expectativas de alguém face ao desempenho de uma organização foram já goradas (Fry, 1995, 181-188). Como evitar isto? Fry considera importante a compreensão de dois conceitos distintos: “responsabilidade sentida” e “prestação de contas”. A “responsabilidade sentida” é um estado intrínseco e subjectivo que significa uma aceitação profunda da responsabilidade. A “prestação de contas” resulta da dinâmica social pela qual somos impelidos a prestar contas a outros, por desvios entre a acção pela qual somos responsáveis e as normas e expectativas relevantes. Enquanto a “responsabilidade sentida” é a parte interna do comportamento responsável, a “prestação de contas” é a parte externa. O esforço dos gestores residirá na transformação da responsabilidade em responsabilidade sentida e no alinhamento desta com a prestação de contas. Mas não sem a ajuda dos vários públicos da organização. Fry considera que aos indivíduos só pode ser exigida a prestação de contas pelo que estes prometeram publicamente fazer. Também Jeavons (1994, 197) considera que do contrato social implícito resulta uma clara obrigação ética de actuar de acordo com a promessa. Assim, a intervenção dos públicos poderá ser orientada no sentido de

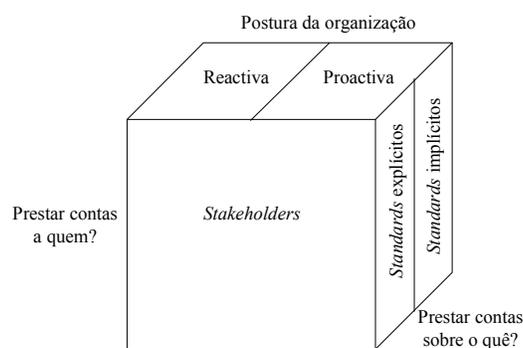
ajudarem os gestores a clarificar e articular essa promessa que, por um lado, têm de cumprir e que, por outro, os força a desenvolver as suas capacidades e aptidões e a compreensão do que realmente querem fazer. (Fry, 1995, 189) Além disso, ao longo de todo o processo de prestação de contas, os principais devem fornecer aos agentes informação que os ajude a fazer escolhas atempadas e disciplinadas de forma a melhorarem a sua prática (p.187). Esta “promessa social” pode ser considerada como um incentivo a conversas focalizadas e disciplinadas (“conversations for accountability” – Franco 1999).

Esta visão da prestação de contas assenta na noção de parceria e de responsabilidade partilhada entre os gestores e os vários públicos, entre os agentes e os principais, por contraposição a uma visão mais comum que é a de focalizar toda a responsabilidade pela prestação de contas nos gestores (agentes). Esta abordagem exige “uma aliança em torno da prestação de contas, não uma separação entre actor e avaliador” (Fry, 1995, 193). É uma abordagem que vai mais além do que a abordagem dos *stakeholders* pois estende a aliança entre principais a uma aliança entre principais e agentes.

Na linha do explanado anteriormente sobre as várias faces do cubo proposto por Kearns (1996), um cubo da prestação de contas adaptado poderia ser o apresentado na figura 4.

Figura 4

Cubo da prestação de contas adaptado



Fonte: Franco (1999)

Neste contexto é de ressaltar o importante papel que poderá desempenhar a missão como um referencial para a prestação de contas (“sobre o quê?”) a qualquer *stakeholder* (“a

quem?) numa postura proactiva (“resposta da organização”). Já Drucker (1989) salientava que a missão, e a sua relevância na organização, era uma das lições que as empresas deveriam aprender com as organizações do terceiro sector.

A missão surgirá sob o título de *standard* explícito se formalizada numa “declaração de missão” (“*mission statement*”), ou então, se ainda não formalizada, fará parte dos *standards* implícitos, assumindo a forma de “sentido de missão”. A missão transmite a razão de ser da organização e, nessa linha, aquilo que poderá ser esperado dela. Segundo Kotler (1997, 68-69) a missão é moldada por cinco elementos: a história (dos fins, política e concretizações da organização), as preferências dos proprietários (“*stakeholders*” na formulação que adoptámos para o terceiro sector) e da gestão, o mercado, os recursos e as competências distintivas (no sentido de que a organização deve basear a sua missão no que faz melhor). Oster (1995, 22) considera que a missão dá resposta a duas perguntas – “O que produzimos?” e “Para quem?” -, e inclui uma referência explícita ou implícita aos valores centrais da organização.

Como Oster explica (1995, 24-26), a missão de uma organização geralmente começa por ter origem no fundador ou no pequeno grupo de fundadores que tiveram uma ideia e que a concretizaram na forma de uma organização do terceiro sector. Essa missão extravaza no entanto o seu criador, na medida em que deve servir para atrair utilizadores, doadores, voluntários e pessoal assalariado (“*staff*”). Assim, sempre que é alvo de uma reformulação, todos os *stakeholders* (em particular os referidos anteriormente) devem ser consultados. Reflectindo os interesses destes vários actores, a missão torna-se num referencial fundamental da prestação de contas. A organização deverá prestar contas sobre aquilo que, na missão, promete fazer (“sobre o quê”) e a quem fazer (“a quem”). A missão surge, assim, como uma das manifestações formalizadas do contrato social implícito.

6. Nota final

São, felizmente, já alguns os “movimentos”¹⁶ pela crescente transparência e melhor capacidade de prestação de contas do Terceiro Sector. Desde a redacção de artigos por académicos e por práticos, ao lançamento de publicações exclusivas sobre o assunto, a projectos de investigação que procuram dar visibilidade ao sector pondo a descoberto a força económica e impacto social que representam, até a movimentos de certificação de OSCivil e a movimentos que procuram melhorar a eficiência das trocas entre os investidores sociais e as OSCivil.

Sejam quais forem as motivações, parece incontornável a necessidade do gestor/empresário de uma Organização da Sociedade Civil se consciencializar que a organização está inserida num contexto com o qual se interrelaciona, e do qual depende fortemente, a ponto de poder ver ameaçada a sua existência se a confiança na organização for ameaçada. É também importante que o gestor/empresário de uma Organização da Sociedade Civil tenha a noção clara de que ao pôr em causa a confiança dos vários públicos na sua organização, estará a pôr em causa a confiança de todos nós no Terceiro Sector em geral. E o Terceiro Sector é demasiado importante para que isso aconteça.

“As organizações do terceiro sector são as incubadoras de novas ideias e fora onde se dá voz às injustiças sociais. [...] São os lugares em que os pobres podem encontrar uma ajuda[...]. As organizações sem fins lucrativos ajudam a preservar as tradições e abrem portas a novas experiências intelectuais. O terceiro sector é onde muitas pessoas aprendem a praticar a arte da participação democrática. É o lugar em que o companheirismo se procura e as amizades se criam. Proporciona um espaço e tempo para a exploração da dimensão espiritual. Finalmente, o terceiro sector é onde as pessoas relaxam e brincam, e onde experimentam de forma mais completa os prazeres da vida e da natureza.”

(Rifkin, 1996, p.245)

¹⁶ Inserimos em anexo uma tabela com dez exemplos desses movimentos.

Referências

- Belkaoui, Ahmed R. (1997), *Accounting Theory*, 3rd edition, The Dryden Press.
- Bonbright, David (2004) “NGO Accountability and Performance: Introducing Access”, *AccountAbility Forum*, Summer 2004, Greenleaf Publishing.
- Bouckaert, Luk and Jan Vandenhove (1998), Business Ethics and the Management of Non-profit Institutions, *Journal of Business Ethics*, July, pp.1073-1081.
- Collins Concise Dictionary, HarperCollins Publishers, 3rd edition, 1995.
- De George, Richard T. (1995), *Business Ethics*, 4th edition, Prentice Hall.
- Drucker, Peter F. (1989), What Business Can Learn from Nonprofits, *Harvard Business Review*, July-August, pp.88-93.
- Franco, Raquel C. (1999), *To Serve the Public Interest and Preserve the Public Trust – the Quest for Accountability in the Third Sector*, tese de mestrado apresentada na Universidade de Bath (Reino Unido).
- Freeman, R. Edward (1997), A Stakeholder Theory of Modern Corporation, in Tom Beauchamp e Norman Bowie, eds., *Ethical Theory and Business*, Prentice Hall, 5th edition.
- Fry, Ronald E. (1995), Accountability in Organizational Life: Problem or Opportunity for Nonprofits?, *Nonprofit Management and Leadership*, vol.6, n.2, pp.181-195.
- Herzlinger, Regina E. (1996), Can Public Trust in Nonprofits and Governments Be Restored?, *Harvard Business Review*, n.2, pp.97-107.
- Hudson, Mike (1995), *Managing Without Profit – the Art of Managing Third Sector Organizations*, Penguin Books.
- Jeavons, Thomas H. (1994), Ethics in Nonprofit Management: Creating a Culture of Integrity, in Robert D. Herman & Associates, eds., *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*, Jossey-Bass, pp.184-207.
- Kearns, Kevin P. (1996), *Managing for Accountability – Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Publishers.
- Koelbl, Susanne, with Dirk Meissner and Annette Siebeneck (1998), *Das kalkulierte Mitgefühl*, Der Spiegel n.52, 21.12.98.
- Kotler, Philip E. and Alan R. Andreasen (1996), *Strategic Marketing for Nonprofit Organisations*, 5th edition, Prentice Hall.
- Kotler, Philip (1997), *Marketing Management – Analysis, Planning, Implementation, and Control*, Prentice Hall, international ed., 9th edition.

Lawry, Robert P.(1995), *Accountability and Nonprofit Organizations: An Ethical Perspective*, *Nonprofit Management and Leadership*, vol.6, n.2, pp.171-180.

Naidoo. Kumi (2004), *The End of Blind Faith? Civil Society and the Challenge of Accountability, Legitimacy and Transparency*, *Accountability Forum – NGO Accountability and Performance*, Summer 2004, Issue 2, Greenleaf Publishing.

OECD (2003), *The non-profit sector in a changing economy*.

Oster, Sharon M. (1995), *Strategic Management for Nonprofit Organizations*, Oxford University Press.

Public Relations Journal, May 1993, pp.8-9

Público, 13/5/96: artigo sobre a Liga Portuguesa Contra o Cancro

Público, 29/3/2000, 30/3/2000, 1/4/2000, 6/4/2000: artigos sobre a Abraço

Rifkin, Jeremy (1996), *The End of Work – The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, Tarcher/Putnam Book.

Salamon, Lester et al (1999), *Global Civil Society – Dimensions of the Nonprofit Sector*, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

Salamon, Lester, Wojciech Sokolowski and Regina List (2003), *Global Civil Society – An Overview*, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

Salamon, L. and Kathryn Chinnock (2004) “So What? Accounting for Non-Profit Impact”, *AccountAbility Forum*, Summer 2004, Greenleaf Publishing.

The Economist, “The NGO order”, 9.12.1999.

Weiss, Joseph W. (1998), *Business Ethics – a Stakeholder and Issues Management Approach*, Dryden Press, 2nd edition.

Anexo

**“Movimentos” pela crescente transparência e
melhor capacidade de prestação de contas do Terceiro Sector
- 10 exemplos -**

INICIATIVA	BREVE DESCRIÇÃO	INFORMAÇÃO ADICIONAL
ACCESS	Projecto que procura estabelecer e fazer vingar a ACCESS Reporting Standards Framework a aplicar pelas Organizações da Sociedade Civil. Através de uma melhor capacidade de prestar contas, o projecto ACCESS tem três objectivos: melhorar o desempenho das organizações na medida em que é dado melhor feedback à gestão; fortalecer a capacidade de prestar contas aos seus stakeholders; aumentar a qualidade e quantidade de investimento social.	www.accountability.org.uk Bonbright (2004)
AccountAbility Forum – Insight in practice	Jornal trimestral, publicado pela Greenleaf Publishing e pela AccountAbility, Institute of Social and Ethical Accountability. O nº 2 foi inteiramente dedicado à “accountability” no terceiro stor.	www.accountability.org.uk

CIVICUS	Aliança internacional estabelecida em 1993 para fomentar a fundação, crescimento e protecção da acção da sociedade civil em todo o mundo, especialmente nas áreas em que a participação democrática e a liberdade de associação dos cidadãos está mais ameaçada.	www.civicus.org
Código de Conduta da Australian Council for International Development (ACFID)	As organizações australianas de ajuda e desenvolvimento comprometeram-se a operar de acordo com o Código de Conduta da ACFID. Este código estabelece standards de gestão organizacional, de comunicação com o público, e de aplicação dos fundos angariados.	www.acfid.asn.au/code/code.htm
Hauser Center for Non-Profit Organisations – The John F. Kennedy School of Government, Harvard University	Projecto com a duração de dois anos e com o objectivo de desenvolver teoria sobre a prestação de contas das organizações não governamentais internacionais. Pretende-se que estimule o melhor desempenho das OSCivil, que as organizações de desenvolvimento japonesas e americanas apliquem a teoria, e que seja melhorada a capacidade de desenvolvimento de sistemas de prestação de contas. (com a Keio University e apoiado pela The Sasakawa Peace Foundation)	www.ksg.harvard.edu/hauser/research
Johns Hopkins University Comparative Nonprofit Sector Project	Projecto de investigação comparativa internacional, de levantamento e tratamento de dados quantitativos e qualitativos, com o objectivo de caracterizar a vários níveis o Terceiro Sector de vários países nos 5 Continentes, e proceder a comparações internacionais.	www.jhu.edu/~ccss Salamon and Chinnock (2004)
Philippine Council for NGO Certification (PCNC)	Organização sem fins lucrativos cuja função principal é a de certificar organizações sem fins lucrativos ao serviço de Filipinos desprotegidos e que preenchem requisitos mínimos de gestão financeira e de capacidade de	www.pcnc.com.ph

	prestação de contas.	
Pillars of Accountability in the Nonprofit World-	Trata-se de uma nova ferramenta de avaliação on-line, desenvolvida pelo Nonprofit Risk Management Center, e que introduz seis pilares de “Accountability”: angariação de fundos, gestão estratégica do risco, competência cultural, integridade fiscal, programação dinâmica e sustentabilidade da liderança. Estes pilares constituem a fundação para a conservação e protecção da integridade de uma organização.	www.2gather.net/pillars.htm#
Standards “PVO” da InterAction	InterAction é a maior aliança de organizações não-governamentais humanitárias e de desenvolvimento com base nos EUA. Tem 160 membros a actuar em todos os países em desenvolvimento, no combate à pobreza, à exclusão e ao sofrimento defendendo justiça social e dignidade para todos. A InterAction tem standards de prestação de contas para os seus membros, conhecidos como os “PVO standards”. Este projecto piloto é parte integrante de um esforço maior a decorrer na InterAction para fortalecer os seus standards e sistemas de prestação de contas.	www.interaction.org