

Nonprofit Organizations Governance

Luísa Margarida Barata Lopes

Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Mirandela (Instituto Politécnico de Bragança)

Departamento de Ciências Empresariais

Rua João Maria Sarmento Pimentel – Apartado 128 – 5370 - 326 Mirandela (PORTUGAL)

luisa@ipb.pt

Resumo

Neste documento inclui-se uma revisão de literatura do tópico *Nonprofit Organizations Governance*. Cultura, educação, saúde, serviços sociais e legais, ambiente, voluntariado, associações profissionais, religião, entre outras actividades, integram-se na Classificação Internacional das Organizações Não Lucrativas (ICNPO¹). Proliferam e são representativas da vida em sociedade nos dias de hoje, contribuindo de forma importante para o desenvolvimento das nações em termos económicos e sociais, tal como reconhecido por teóricos e práticos. Ainda que historicamente pouca atenção lhe tenha sido dada, devido a factores quer de ordem conceptual, quer de ordem empírica, esta área de estudo tem ganho terreno, mais recentemente, entre académicos.

Procura-se, neste trabalho, esclarecer algumas fronteiras e conceitos sobre o que será o mundo não lucrativo, acrescentando as principais temáticas de *governance*² das organizações não lucrativas (NPOs³) nas diversas componentes e dilemas, nomeadamente no que respeita à performance alcançada. Pretende-se igualmente responder à seguinte questão de partida: Estará o modelo de NPO *Governance* próximo do modelo empresarial de *corporate governance* ou mais próximo do modelo de gestão pública?

Em acréscimo, e porque estas organizações enfrentam problemas muito diversos serão apresentadas perspectivas críticas da NPO *Governance*, bem como feitas sugestões de investigação, na medida em que este tópico está ainda pouco trabalhado.

¹ International Classification of Nonprofit Organizations, no original.

² Governo, governação, acto de governar e administração são traduções possíveis (EDITORA, P. (2003) Dicionário de Inglês - Português - 3ª Edição. Porto, Dicionários Editora.), contudo será adoptado o termo original.

³ Nonprofit Organizations, conforme termo internacionalmente utilizado.

Introdução

As NPOs são hoje alvo de estudos e interesses diversos. Economia e Sociologia contribuíram tradicionalmente e durante mais tempo, ainda que de forma contrastante, para o seu conhecimento. O modelo económico, por um lado, não abrange a situação particular da quase ausência de concorrência, já as perspectivas sociológicas, por outro, propiciando uma compreensão interessante desta realidade, falham no desenvolvimento de planos de acção (Helmig *et al.*, 2004). Mais recentemente, o Marketing debruça igualmente as suas atenções, com perspectivas próprias aqui não abordadas, sobre as NPOs. Estas pesquisas e estudos interdisciplinares demonstram a actualidade e relevância do tópico, para não falar da enorme proliferação das organizações não lucrativas a acontecer em diferentes países (Salamon e Anheier, 1992a; Carvalho, 2004; Helmig *et al.*, 2004), por diferentes motivos adiante explanados, entre os quais, a redução da actividade do Estado-Providência nos países desenvolvidos. Por exemplo, nos EUA este sector representa mais de metade das camas de hospital, cerca de metade dos colégios e universidades, a maioria dos serviços sociais e quase toda a actividade cultural (Salamon e Anheier, 1992a). Sugere-se-nos que em Portugal a realidade não será substancialmente diferente no que respeita à saúde, serviços sociais e cultura, entre outros.

Os próprios governantes realçam a importância do desenvolvimento das NPOs, enquanto fornecedoras de serviços, devido à sua proximidade com o cidadão (estabelecendo relações de longo prazo com a comunidade), à eficiência de custos (pelo uso de voluntários e donativos) e à flexibilidade, inovação, dedicação e sensibilidade demonstradas (Liou, 2001).

Em verdade, constatada por Salamon e Anheier (1992a) e outros autores posteriormente (Helmig *et al.*, 2004), o sector não lucrativo tem sido pouco entendido e explorado por indefinição de conceitos e fronteiras, pela complexidade das suas operações e relacionamentos com o ambiente, por indisponibilidade de dados e, claro, pela impressionante diversidade de organizações nele incluídas (Young, 2001). Newhouse (1970) acrescenta que as NPOs foram ignoradas pela teoria económica até recentemente devido à sua reduzida importância, pelo menos durante o séc. XIX e início do séc. XX⁴.

Carece, portanto, esclarecer sobre o âmbito das NPOs, sobre quais as diferentes perspectivas de estudo da sua realidade e ainda desbravar o seu principal desafio, ou seja, a necessidade de reorientar o NPO *Governance* de um estado amador para um estado profissional, quando autores diversos consideram que uma administração eficiente por parte da direcção de uma NPO é, em si, hoje, um acto raro e anormal (Craft e Benson, 2006).

Breve Enquadramento Conceptual do Sector

Recorrendo a termos diferentes, que apenas reflectem partes da realidade representada pelas NPOs, estas são conhecidas como sector não lucrativo ou sem fins lucrativos, sector da caridade, sector independente, sector voluntário, sector isento de impostos, organizações não governamentais, sector associativo, sector de economia social, entre outros, (Salamon e Anheier, 1992a), e, mais recentemente, como sector da sociedade civil (Morris, 2000). São termos habitualmente usados indistintamente, não obstante o alcance das expressões não ser totalmente coincidente. Surgem com diversos formatos como sejam mutualidades, cooperativas, associações, fundações, etc., que prestam aos seus clientes (utentes) bens e serviços, que permitam uma melhoria da sua qualidade de vida. Este é um sector caracterizado pela não apropriação do excedente gerado pela organização, existindo património impessoal a favor de um determinado fim ou missão (Weisbrod, 1977, 1988 e James e Rose-Ackermann, 1986 citados por Carvalho, 2004). Em Portugal, a liberdade para a formação deste tipo de organizações é consagrada na Constituição da República, nos artigos

⁴ Newhouse (1970) refere existir evidência de que a corporação não lucrativa foi a forma de negócios dominante no período colonial.

46° e 61°, respectivamente sobre a liberdade de associação e a iniciativa privada, cooperativa e autogestionária (Carvalho, 2004).

Nos seus diversos trabalhos Salamon e Anheier (1992a, 1992b, 1996) amplamente citados, esclarecem sobre os limites conceptuais do sector não lucrativo⁵. Reconhecendo a importância de dois grandes sectores – o estado e o mercado, ou os sectores público e o privado – nos quais tradicionalmente se divide a vida social, os autores integram um terceiro e complexo conjunto de instituições intitulável de Terceiro Sector, ocupando um espaço social diferente e fora do alcance quer do mercado, quer do estado. Esta tem sido uma designação que gradualmente, devido a características e dinâmicas próprias, tem conquistado adeptos entre académicos a nível internacional (Salamon e Anheier, 1992a).

Segundo estes autores, a aceitação da existência deste sector, por parte de académicos e da comunidade em geral, foi difícil por razões diversas, ainda que rebatíveis. A primeira refere-se à enorme diversidade de entidades aqui incluídas (ver Classificação Internacional das Organizações Não Lucrativas, no anexo A), que afinal de contas também acontece no sector privado. A segunda diz respeito à suposta falta de poder e influência face aos sectores público e privado, quando na realidade, até em termos económicos o sector não lucrativo é de longe mais significativo do que o vulgarmente reconhecido.

No que concerne à enorme diversidade de organizações, que vão desde uma pequena instituição de parques recursos a uma enorme multinacional com milhares de colaboradores ou, em missões sociais, desde a ajuda a desalojados à promoção de uma cultura arrojada, Young (2001) destaca a importância de clarificar a própria identidade com vista ao sucesso das escolhas estratégicas e estruturais, pois de outra forma as decisões poderão ser tomadas de forma pouco estruturada e resultando de pressões diversas.

Procurando a definição do que será o Terceiro Sector, Salamon e Anheier (1992a, 1992b, 1996), num estudo desenvolvido em doze países e incluindo os principais continentes, tradições religiosas e sistemas sociais existentes, testaram diferentes definições de ordem legal, económico-financeira, funcional e estrutural/operacional. Desta análise resultou a adopção da definição estrutural/operacional em que, com base em cinco características estruturais ou operacionais, se distinguem as organizações não lucrativas de outras instituições sociais. Segundo estas cinco características o Terceiro Sector caracteriza-se por ser um conjunto de organizações: (i) formais e institucionalmente constituídas; (ii) privadas, ou seja, institucionalmente independentes do Estado; (iii) não geradoras de lucros a distribuir pelos proprietários ou responsáveis; (iv) auto-governadas, ou seja, com procedimentos internos de gestão e controlo; e, finalmente, (v) envolvendo ou prevendo algum tipo de participação e contribuição voluntária, ao nível operacional ou de gestão. Esta definição ou modelo prevaleceu sobre as outras na medida em que, no estudo em causa, era a que melhor respondia aos critérios económico, de significância, rigor, riqueza combinatoria e poder de organização, explicativo ou de previsão (Salamon e Anheier, 1992a, Salamon e Anheier, 1992b), para além de que esta tem sido uma caracterização de aceitação generalizada desde então (Anheier, 2000).

Em termos económicos, Herbst e Prüfer (2005), caracterizam as NPOs como sendo financiadas por donativos e participações (*fees*) de membros alimentados pelo excedente de consumidor esperado, sendo que, por contraste com as firmas comerciais e as cooperativas, os membros das NPOs renunciam aos seus direitos residuais. Não sendo transferidos para outros indivíduos, ou para uso social, estes direitos residuais de controlo capacitam os membros para exercer controlo sobre o director executivo e despedi-lo no caso de incumprimento de

⁵ Usando os resultados do projecto John Hopkins Comparative Nonprofit Sector lançado em 1990 em 12 países e mais tarde disseminado a 32 países. De teor social, este projecto lançou as bases teóricas no sector não lucrativo MORRIS, S. (2000) Defining the Nonprofit Sector: Some Lessons from History. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 11, 25-43.

contrato. De facto, por definição não são distribuídos dividendos aos membros, mesmo existindo, pelo que as decisões acerca da qualidade do produto não dependem de incentivos de lucro pretendido, para além disso estas organizações têm a capacidade de cobrar preços individualmente, conforme preferências de qualidade, discriminando também preços entre membros e não membros. Os mesmos autores, confirmam que os interesses dos membros de uma NPO estão perfeitamente alinhados enquanto todos se focarem na qualidade, sendo que qualquer membro (proprietário, ou assumindo essa função) poderia ser autoridade máxima na formalização do contrato de incentivo. A dificuldade coloca-se quando as preferências quanto à qualidade da oferta diferem por assimetria de informação, obrigando a custos extraordinários de alinhamento de opiniões, isto é, de tomada de decisão colectiva, com vista à maioria dos votos. Entre estes custos encontra-se a necessidade de recolha de informação para decidir e a assistência a reuniões de debate, ciclos de votos às vezes repetidos e decisão.

Nonprofit Governance: Conceitos, Estruturas e Funções

Governance é sinónimo de exercício de autoridade, direcção e controlo (Zingales, 1997) pelo que poderemos referir que diz respeito à forma como as sociedades são geridas e controladas (Alves, 2005). No contexto empresarial, e especificamente no mercado de capitais, o conceito trabalhado e difundido é o de *corporate governance* (governo das sociedades). Monks e Minow (1995)⁶ definem “*corporate governance is the relationship among various participants (chief executive officer, management, shareholders, employees) in determining the direction and performance of corporations.*”. Por seu lado, o órgão regulador português refere:

“*Por governo das sociedades quer-se referir o sistema de regras e condutas relativo ao exercício da direcção e do controlo das sociedades emitentes de acções admitidas à negociação em mercado regulamentado*”.

(CMVM, 2005)

De referir que, a globalização do *governance* confirmada na “nova agenda política” e no movimento da “nova gestão pública” inclui as NPOs neste fenómeno. De facto, interessando-se gradualmente por este tema, académicos e práticos do sector não lucrativo reconsideraram a estrutura e funções de *governance* e de gestão no seio das NPOs (McClusky, 2002; Choudhury e Ahmed, 2002). Importa, por isso, ser mais precisa e esclarecer o conceito de *governance* no sector não lucrativo⁷, enquanto:

“*the systems and processes concerned with ensuring the overall direction, effectiveness, supervision and accountability of an organisation.*”

The Governance of Voluntary Organisations, Cornforth 2003 (Governance, 2005)

Neste âmbito, esclarece-se também que o acto de *governance* não é deixado ao conselho de administração⁸ em exclusivo, antes envolve a forma como este conselho trabalha com o órgão executivo, voluntários, utilizadores ou beneficiários do serviço, membros e outros *stakeholders* por forma a assegurar o alcance dos objectivos organizacionais de forma eficiente. Esclareça-se também que, segundo a Teoria dos *Stakeholders*, conforme referenciada por Jensen (2001), os gestores devem tomar decisões no interesse de todos os *stakeholders* de uma organização, incluindo estes todos os indivíduos ou grupos que podem

⁶ Conforme definição disponível em <http://www.encycogov.com/WhatIsCorpGov.asp>.

⁷ Vulgarmente denominado *Good Governance* quando apresentado em Códigos de Boas Práticas, conforme alguns já existentes e consultados no Instituto Europeu de *Corporate Governance*.

⁸ Tradução adoptada para as designações *board* e *trustees* considerando que existem estruturas diversas, nomeadamente incluindo membros executivos e não executivos (com função de conselheiro) neste órgão, mas também podendo existir à parte um órgão, ou simplesmente um elemento, conforme a dimensão da organização, com funções executivas e de gestão.

afectar substancialmente o bem estar da organização, ou seja, para além dos agentes financeiros também os empregados, clientes, comunidade e entidades governamentais – e conforme algumas interpretações o ambiente, terroristas, chantagistas e ladrões (v. g. Freeman, 1984)). Tirol (2001), quanto ao *corporate governance*, acrescenta que a Teoria dos *Stakeholders* tradicional é insuficiente do ponto de vista da economia e como tal este deve ser visto “*as the design of institutions that induce or force management to internalize the welfare of stakeholders.*”

Estabelecendo um paralelismo entre a relação de agência das sociedades comerciais (v.g. Jensen e Meckling, 1976) e as NPOs a separação e divisão de funções entre *stakeholders*, conselho de administração e elementos executivos tem consequências no respectivo funcionamento. Estabelece-se entre *stakeholders*, conselho de administração e executivos uma relação de agência. Existe assimetria de informação entre conselho/executivos (com mais informação) e *stakeholders* (com menos informação). Existe potencial divergência de interesses entre os agentes, que utilizarão a liberdade de que dispõem para tomar decisões que maximizem a sua própria utilidade, e os principais que procuram maximizar interesses diversos. Portanto, os problemas de agência entre doadores, ou *stakeholders* em geral, e os agentes de decisão existem na NPOs tal como noutra tipo de organizações. Contudo, a ausência de *residual claims* evita problemas de agência com os doadores, ainda que persistam outros agentes internos a satisfazer (Fama e Jensen, 1983) .

A este respeito, Siebart (2005), nos seus trabalhos de análise aos limites de tomada de decisão nas NPOs, refere que nas últimas décadas a estrutura de NPO *Governance* prevalecente tem sido um conselho de directores e um director executivo (quando aplicável e necessário) de apoio ao conselho, a ele subordinado e por ele avaliado. Enjolras (2000) acrescenta que as NPOs, devido à especificidade da sua distribuição de direitos (direitos residuais não reclamados e controlo pelos membros), possuem na sua estrutura um mecanismo baseado no controlo pelos membros, habitualmente caracterizado pela existência de uma assembleia geral de membros que controla e elege o conselho de administração que, por sua vez, pode ou não contratar um director executivo. Siebart (2005), a este respeito apresenta obstáculos à aplicação da Teoria de Agência nas NPOs, na medida em que o que tende a acontecer é que o director executivo, nas suas funções, vai muito além do simples apoio ao conselho e assume posições de liderança, não sendo adequado excluí-lo do conselho. Neste âmbito, os papéis de agente e principal imiscuem-se. Acrescenta, que a inclusão do membro ou director executivo no conselho poderá constituir um pré-requisito para uma tomada de decisão racional e um controlo social enraizados nos valores organizacionais partilhados pelos corpos de *governance*, como um todo. Fama e Jensen (1983) referem também que na maioria das situações os membros do conselho são importantes doadores que ali colaboram sem ser remunerados e que, como tal, se empenham na tomada de decisão e controlo.

Também a este respeito, Brown (2002), introduz o conceito de “*inclusive governance*” referindo-se à importância do conselho de administração considerar na sua composição, e aquando das actividades de recrutamento, diversidade de membros e a participação de grupos habitualmente sub-representados, considerando que grupos de trabalho heterogéneos podem ser mais produtivos e inovadores. Considera que, o compromisso para com os *stakeholders* é fundamental, na medida em que se o conselho não incorporar diferentes sensibilidades e interesses poderá interpretar incorrectamente o ambiente e precipitar-se em políticas, programas e acções errantes.

De referir ainda que, no âmbito de um estudo empírico realizado em 737 instituições de caridade britânicas, Cornforth e Simpson (2002) sugerem que a dimensão da organização é uma variável importante no que concerne à composição do conselho de administração, por um lado, e às mudanças a acontecer na organização, por outro. Outros autores apoiam este argumento (Clarke, 2001).

Finalmente, *governance* enquanto conjunto de mecanismos numa sociedade em rede regista já uma ascendência positiva na teoria, ainda sendo um conceito contestado por teóricos e práticos, quando na realidade já são bastantes as tentativas de delinear as suas dimensões de forma mais clara, bem como de apreciar a sua utilização em diferentes contextos (Bovaird, 2005).

Deixando o tema das estruturas, é importante relatar a questão das funções, competências e desempenhos a realizar pelos conselhos de administração, com ou sem órgão executivo.

A esse respeito, Holland e Jackson (1998), com base num estudo em 24 NPOs, identificaram seis dimensões de competências do conselho, que comprovaram ser potenciadoras de melhores performances. As seis dimensões apresentadas são:

- Contextual, em que o conselho considera na sua acção a cultura, os valores, missão e normas da organização;
- Educacional, zela e garante informação aos membros acerca das funções, papéis, responsabilidades e performance esperada de cada um;
- Interpessoal, desenvolve as noções de grupo, de bem-estar colectivo, de coesão e de trabalho em equipa, entre os membros;
- Analítica, reconhece a complexidade das análises e, sob diferentes perspectivas, desencadeia respostas adequadas;
- Política, reconhece como sua responsabilidade primária a garantia de comunicação em dois sentidos e a gestão de relacionamentos positivos, entre os principais constituintes da empresa;
- Estratégica, visionando e moldando a direcção a seguir e assegurando uma abordagem estratégica do futuro da organização.

Craft e Benson (2006), por seu lado, descrevem vinte actividades do conselho de administração de uma NPO vitais ao seu bom desempenho. Categorizam estas actividades em quatro grandes áreas:

- Área financeira, com a captação de recursos e respectiva gestão eficiente, estabelecimento e revisão de orçamentos e manutenção da saúde financeira da organização;
- Área operacional, respeitando a monitorização da performance organizacional em contínuo em termos de planos, serviços, objectivos, imagem exterior, desempenhos individuais e de grupo, reuniões, responsabilidade social perante a comunidade, colaboração interdepartamental, cumprimento legislativo e reconhecimento das funções primordiais da direcção;
- Área de pessoal, incluindo o recrutamento, selecção e acompanhamento e desenvolvimento dos colaboradores em geral e dos membros da direcção em particular, no que respeita à selecção, apoio e acompanhamento do desempenho do(s) membro(s) executivo(s);
- Área estratégica, estabelecendo a missão e principais objectivos, assegurando actividades de planeamento organizacional eficientes, servindo a sociedade, introduzindo inovação e mudança e antecipando crises.

Relação entre Nonprofit Governance e Performance: Eficiência ou Ineficiência?

A relação entre *corporate governance* e performance tem sido amplamente estudada pela literatura no sector lucrativo. Já no sector não lucrativo não tem acontecido tal, na medida em que é mais complexo definir objectivos que alinhem objectivos de principais e agentes e estabelecer medidas de performance, havendo ainda muito a investigar (Helmig *et al.*, 2004). Sendo, portanto, poucos os trabalhos desenvolvidos nesse âmbito, apresentam-se alguns.

Newhouse (1970) na procura da conciliação entre o estatuto não lucrativo e a eficiência económica de um hospital, refere ser premente uma condição de maximização da quantidade

de serviços fornecidos, por um lado, e a manutenção do preço o mais baixo possível, por outro. Desde logo a consequência daí advinda é que a performance do órgão executivo (um administrador, no caso) não é avaliada pelo critério lucro, mas é sim dependente de outras variáveis, entre as quais o prestígio da organização. Da mesma forma, o conselho de administração é influenciado por esta variável nas apreciações que faz e na sua participação no processo de tomada de decisão. Segundo o mesmo autor, o prestígio, em primeiro lugar, depende do tamanho da organização mas também, e provavelmente em maior escala, da qualidade do produto produzido.

Jobome (2006), num trabalho realizado em cerca de 100 grandes instituições de caridade britânicas, fornece evidência empírica acerca da relação entre eficiência das instituições e mecanismos externos e internos de *governance*. Por mecanismos internos de *governance* entende a adopção de códigos de *corporate governance* e os tradicionais mecanismos de *governance*, nomeadamente a interacção entre membros do conselho de administração e entre estes e o director executivo e os outros *stakeholders* (empregados, voluntários, utilizadores e demais membros). Mecanismos externos de *governance* dizem respeito, segundo o mesmo autor, aos processos de regulamentação, monitorização e relato a que estas organizações estão obrigadas e que definem os limites das suas operações e as expectativas existentes, para com elas, em termos de padrões de responsabilidade e actuação. Estes mecanismos últimos resultam de imposições por parte dos normativos legais, órgãos reguladores, financiadores/doadores (governamentais e privados) e dos públicos (utilizadores, beneficiários, media, etc.). De notar, que neste estudo, o autor relata a eficiência como a proporção da despesa total que é entregue aos beneficiários por via dos gastos da instituição de caridade. Neste contexto, constatou que o financiamento governamental está positivamente associado à eficiência (distribuição de fundos pelos beneficiários), que a restrição de uso de fundos pelos doadores privados eleva a eficiência, tal como, em confirmação do pensamento de agência, a existência de doadores privados muito dispersos diminui o incentivo à monitorização da gestão, e ainda, a adopção de processos empresariais de *governance* tem um impacto insignificante nos resultados. No global, os resultados desta pesquisa sugerem a monitorização de agência beneficiando do uso de mecanismos internos ou externos que reforcem os processos de relato e restrinjam o discernimento da gestão. Reforça-se que um único paradigma teórico não será suficiente para captar toda a complexidade e dinâmica da NPO *Governance* e performance pelo que é útil a explicação complementar da Resource-based View.

Para avaliar a performance do conselho de administração de uma NPO, Craft e Benson (2006), propõem uma ferramenta simples de análise da frequência de vinte actividades acontecidas em reuniões (e tempo dispensado em cada uma delas) com referência às quatro áreas por eles categorizadas, e atrás apresentadas, isto é financeira, operacional, de pessoal e estratégica. Concluem que a maioria das organizações se dedicam, nas suas reuniões, quase exclusivamente a assuntos do tipo financeiro em termos de captação e gestão ou afectação de recursos.

Também, com vulgaridade se argumenta que a isenção de impostos, os subsídios, os donativos e a ausência de proprietários reduzem a pressão sobre as NPO, em termos de competitividade, dando lugar à ineficiência deste tipo de organizações (Newhouse, 1970). Algumas investigações têm, recentemente, debruçado as suas atenções sobre este tópico. Em concreto, Brhlikova (2004), tentando analisar a situação de competição entre NPO e organizações do tipo lucrativo, conclui algo distinto, isto é, no pressuposto de gostos heterogéneos entre consumidores a NPO produz a melhor qualidade do mercado, dirigindo-se a segmentos superiores do mercado. Da mesma forma, Herbst e Prüfer (2005) nos seus trabalhos comparativos entre firmas comerciais, NPOs e cooperativas concluem que a qualidade produzida pelas NPOs excede sempre a das cooperativas que por sua vez é superior

à das firmas. Isto deve-se simplesmente ao facto de que as NPO não definem usos alternativos para os lucros, isto é, não têm o constrangimento da distribuição de lucros, potenciando a qualidade elevada, ainda que ineficiente, das suas ofertas. Confirmam que comparativamente com as outras formas de organização as NPOs dominam em termos de qualidade apenas enquanto os custos de aumento de qualidade não crescem com, por exemplo, a contratação de esforços adicionais de gestão. A eficiência depende, portanto e segundo estes autores, nestas organizações da forma da função custo do esforço da gestão e dos custos da tomada de decisão colectiva.

Enjolras (2000) confirma esta opinião referindo que as NPOs são relativamente mais eficientes quando comparadas com empresas lucrativas e organizações governamentais especialmente devido à distribuição específica de direitos de propriedade, à emergência do controlo dos membros e ao funcionamento democrático. Na ausência destas desvantagens a ineficiência ocorrerá.

Apreciação Crítica e Sugestões de Investigação

Face ao exposto, e de forma genérica, sugere-se que o tópico do NPO *Governance* tem vindo, desde há algum tempo a interessar académicos, pela sua natureza desafiante e, por vezes problemática, contudo os trabalhos elaborados carecem ainda de consistência e desenvolvimentos variados e variáveis segundo os contextos e países. Cornforth e Simpson (2002), com base em trabalhos empíricos, referem ser perigoso generalizar as teorias do NPO *Governance*, bem como as prescrições práticas, devendo sobressair, em pesquisas futuras, a variação contextual das diferentes realidades. Young (2001), por seu lado, refere que apesar das forças de mercado e das políticas públicas influenciarem as formas e comportamentos da maioria das NPO, estas são flexíveis e maleáveis requerendo, contudo, uma orientação interna forte, capaz de indicar a direcção certa e assegurar o sucesso continuamente. Contudo, estas organizações enfrentam problemas ao nível de competências de gestão, experimentam com vulgaridade fragmentação e falta de coordenação e escapam a normas de transparência e responsabilidade (Liou, 2001). Parece ser que falha ainda a orientação, direcção e controlo, enfim o *governance*.

Por outro lado, e historicamente, têm sido as elites urbanas e alguns profissionais os membros proeminentes destes conselhos de administração antevendo pouco profissionalismo, cuidado e empenho nas actividades desenvolvidas. Portanto, o argumento da necessária diversidade ainda não se verifica no terreno, sendo que diferenças de classe, raça, éticas e de género ainda prevalecem na constituição dos corpos governantes das NPOs (Clarke, 2001).

Também, a existência de NPOs pode ser explicada por desvios face ao modelo económico da firma tradicional pelo facto de estas não possuírem capital próprio, possuírem fontes de financiamento diversas e dispersas, não distribuírem recursos aos proprietários e assentarem a sua actividade, por vezes, na resposta a lacunas de mercado ou de oferta pública, percebidas por indivíduos ou grupos. Talvez por isso, a literatura baseada na economia tem sido silenciosa quanto ao NPO *Governance*, constando apenas de estudos do tipo “directrizes de actuação”, e não de natureza científica, com algumas excepções (Helmig *et al.*, 2004). Da mesma forma a literatura existente não cobre as escolhas estratégicas a acontecer neste sector, ou quando o faz foca-se na comparação com outros sectores (Helmig *et al.*, 2004), como analisado neste trabalho. Por exemplo, a Teoria Institucional, defendendo que as organizações reflectem o seu ambiente externo, continua a ser utilizada nas pesquisas sobre as NPOs, contudo não dá respostas acerca da acção dos agentes nestes espaços socialmente construídos que são as organizações (Helmig *et al.*, 2004). A este respeito referem, os mesmos autores, a importância e urgência de uma abordagem holística do NPO *Governance* o que tem acontecido em poucas situações. Realça-se aqui o trabalho de Jonsson (1998) abordando em simultâneo a Teoria Institucional, a Teoria da Estruturação e a dependência de recursos.

Conclusão

Respondendo ao desafio deste trabalho, parece não ser uma questão amplamente respondida o facto das NPOs assumirem proximidade com a gestão pública ou, por outro lado, assumirem ser uma variação da gestão empresarial (Anheier, 2000). Também a esse respeito, parece ser que a concepção tradicional da administração pública está a mudar gradualmente, com a cobertura da imprecisão de fronteiras entre sectores (público, privado e terceiro sector) e a deslocar-se no sentido de uma perspectiva emergente de “*governance distribuído*” (redes e alianças), sendo que as instituições globalizadas tendem a envolver-se entre si e a tornar-se parceiros de *governance*. Como exemplo, as NPOs tornaram-se reconhecidos parceiros do sector público na questão das políticas culturais onde as instituições da sociedade civil se debatem pela democratização destas políticas e por um sistema mais participado (Choudhury e Ahmed, 2002). No domínio público, a emergência do *governance* enquanto ideia chave é relativamente recente, apesar dos conceitos serem “velhos” (Bovaird, 2005).

Na verdade, nas NPOs, verifica-se a tendência crescente para o uso de ferramentas (definição de objectivos, análise de produtividade, resultados, gestão da performance, eficiência e eficácia...) e técnicas (formas de usar as ferramentas) típicas do sector empresarial, vulgarmente filtradas pelo sector público e depois utilizadas de forma *ad-hoc* pelas NPOs (Myers e Sacks, 2003).

Talvez tudo isto apenas signifique que dada a incerteza crescente vivenciada pelas NPOs, estas procuram apenas, fora dos seus sectores, novas ideias e modelos, sendo fundamental estar atento ao contexto e ambiente, clarificando a própria identidade, delineando melhor os seus limites (Clarke, 2001) e adoptando ferramentas e técnicas baseadas no mercado (Young, 2001, Myers e Sacks, 2003).

Debruçando-se sobre as perspectivas futuras deste sector, Ben-ner (2002) refere que algumas das vantagens do sector desaparecerão em tempos vindouros. De facto, o sector não lucrativo existe porque resolve melhor que o sector lucrativo alguns problemas de fornecimento de produtos com atributos ditos públicos e de produtos onde exista assimetria de informação entre comprador e vendedor. Isto, na opinião do autor, tende a deixar de acontecer devido a diversos avanços tecnológicos (na transmissão, análise, armazenamento e disseminação da informação), bem como ao alargamento efectivo dos mercados que, sugere, diminuirão a procura das NPOs. Em acréscimo refere, a eficiência operacional das NPOs poderá aumentar devido a um maior controlo e auditoria sobre a gestão, promovidos por *stakeholders* quando debruçados sobre a informação operacional e orçamental disponível.

No global é certo que o peso económico das NPOs, as suas características distintivas e futuras pesquisas acerca das mudanças deste sector contribuirão para o conjunto da literatura do desenvolvimento económico.

Referências Bibliográficas

- Alves, C. F. (2005): *Os Investidores Institucionais e o Governo das Sociedades: Disponibilidade, Condicionantes e Implicações*. Coimbra: Almedina.
- Anheier, H. K. (2000): *Managing non-profit organisations: towards a new approach*. *Civil Society Working Paper N. 1*. Center for Civil Society (London School of Economics, London).
- Ben-Ner, A. (2002): *The Shifting Boundaries of the Mixed Economy and the Future of the Nonprofit Sector*. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 73, nº 1, pp. 5-40.
- Bovaird, T. (2005): *Public Governance: balancing stakeholder power in a network society*. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71, nº 2, pp. 217-228.
- Brhlikova, P. (2004): *Models of competition between one for-profit and one nonprofit firm*. CERGE-EI, Center For Econ Research & Grad Education and Econ Institute, Prague.

- Brown, W. A. (2002): Inclusive Governance Practices in Nonprofit Organizations and Implications for Practice. *Nonprofit Management & Leadership*, vol. 12, nº 4, pp. 369-385.
- Carvalho, J. (2004): Orientação de Mercado e Desempenho - Estudo das Organizações Sem Fins Lucrativos de Acção Social em Portugal, através de um Modelo de Equações Estruturais. *Faculdade de Economia*. Porto, Universidade do Porto.
- Choudhury, E. & Ahmed, S. (2002): The Shifting Meaning of Governance: Public Accountability of Third Sector Organizations in an Emergent Global Regime. *International Journal of Public Administration*, vol. 25, nº 4, pp. 561-588.
- Clarke, S. E. (2001): The Prospects for Local Democratic Governance: The Governance Roles of Nonprofit Organizations. *Policy Studies Review*, vol. 18, nº 4, pp. 129-145.
- CMVM (2005): *Recomendações da CMVM sobre o Governo das Sociedades Cotadas*, www.cmvm.pt.
- Cornforth, C. & Simpson, C. (2002): Change and Continuity in the Governance of Nonprofit Organizations in the United Kingdom - The Impact of Organizational Size. *Nonprofit Management & Leadership*, vol. 12, nº 4, pp. 451-470.
- Craft, R. C. & Benson, R. G. (2006): How to Assess and Improve Your Board's Performance. *Nonprofit World*, vol. 24, nº 1, pp. 13-15.
- Editora, P. (2003): *Dicionário de Inglês – Português*. 3ª Edição. Porto: Dicionários Editora.
- Enjolras, B. (2000): Coordination Failure, Property Rights and non-Profit Organizations. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 73, nº 3, pp. 347-374.
- Fama, E. & Jensen, M. (1983): Separation of Ownership and Control. *Journal of Law and Economics*, vol. 26, nº 2, pp. 310-325.
- Freeman, R. E. (1984): *Strategic Management: a Stakeholder Approach*. Pittman Books Limited.
- Governance, T. N. H. O. E. I. (2005): Good Governance - A Code for the Voluntary and Community Sector. Em LTD., L. T. C. (Ed.) ACEVO, Charity Trustee Networks, ICSA, NCVO ed. United Kingdom: Latimer Trend & Company Ltd.
- Helmig, B., Jegers, M. & Lapsley, I. (2004): Challenges in Managing Nonprofit Organizations: A Research Overview. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 15, nº 2, pp.101-116.
- Herbst, P. & Prüfer, J. (2005): Firms, Nonprofits and Cooperatives: The Role of Organizational Form in the Provision of Quality. Goethe University Frankfurt.
- Holland, T. P. & Jackson, D. K. (1998): Strengthening Board Performance: Findings and Lessons from Demonstration Projects. *Nonprofit Management & Leadership*, vol. 9, nº 2, pp. 121-134.
- Jensen, M. C. (2001): Value Maximization, Stakeholder Theory, and the Corporate Function. *European Financial Management*, vol. 7, nº 3, pp. 297-317.
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976): Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, vol. 3, nº 4, pp. 305-360.
- Jobome, G. O. (2006): Public Funding, Governance and Passthrough Efficiency in Large UK Charities. *Corporate Governance*, vol. 14, nº 1, pp. 43-59.
- Jonsson, E. (1998): Identity and Resources. *Financial Accountability and Management*, vol. 14, nº 3, pp. 233-248.
- Liou, K. T. (2001): Governance and Economic Development: Changes and Challenges. *International Journal of Public Administration*, vol. 24, nº 10, pp. 1005-1022.
- McClusky, J. E. (2002): Re-Thinking Nonprofit Organization Governance: Implications for Management and Leadership. *International Journal of Public Administration*, vol. 25, nº 4, pp. 539-559.

- Morris, S. (2000): Defining the Nonprofit Sector: Some Lessons from History. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 11, n° 1, pp. 25-43.
- Myers, J. & Sacks, R. (2003): Tools, Techniques and Tightropes: The Art of Walking and Talking Private Sector Management in Non-profit Organisations, is it Just a Question of Balance? *Financial Accountability and Management*, vol. 19, n° 3, pp. 287-306.
- Newhouse, J. P. (1970): Toward a Theory of Nonprofit Institutions: An Economic Model of a Hospital. *American Economic Review*, vol. 60, n° 4, pp. 64-74.
- Salamon, L. M. & Anheier, H. K. (1992a): In search of the non-profit sector I: The question of definitions. *Voluntas*, vol. 3, n° 2, pp. 125-151.
- Salamon, L. M. & Anheier, H. K. (1992b): In search of the non-profit sector II: The problem of classification. *Voluntas*, vol. 3, n° 3, pp. 267-309.
- Salamon, L. M. & Anheier, H. K. (1996): The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO-Revision 1, 1996 *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
- Siebart, P. (2005): Corporate Governance of Nonprofit Organizations: Cooperation and Control. *Journal of Public Administration*, vol. 28, pp. 857-867.
- Tirol, J. (2001): Corporate Governance. *Econometrica*, vol. 69, n° 1, pp. 1-35.
- Young, D. R. (2001): Organizational Identity in Nonprofit Organizations: Strategic and Structural Implications. *Nonprofit Management & Leadership*, vol. 12, n° 2, pp. 139-157.
- Zingales, L. (1997): Corporate Governance. Em NBER (Ed.). Cambridge: National Bureau of Economics Research Working Papers Series.

<http://www.encycogov.com/WhatIsCorpGov.asp>

ANEXO A

The International Classification of Nonprofit Organizations, Major Groups and Subgroups

GROUP 1: CULTURE AND RECREATION

- 1 100 Culture and Arts
- 1 200 Sports
- 1 300 Other Recreation and Social Clubs

GROUP 2: EDUCATION AND RESEARCH

- 2 100 Primary and Secondary Education
- 2 200 Higher Education
- 2 300 Other Education
- 2 400 Research

GROUP 3: HEALTH

- 3 100 Hospitals and Rehabilitation
- 3 200 Nursing Homes
- 3 300 Mental Health and Crisis Intervention
- 3 400 Other Health Services

GROUP 4: SOCIAL SERVICES

- 4 100 Social Services
- 4 200 Emergency and Relief
- 4 300 Income Support and Maintenance

GROUP 5: ENVIRONMENT

- 5 100 Environment
- 5 200 Animal Protection

GROUP 6: DEVELOPMENT AND HOUSING

- 6 100 Economic, Social and Community Development
- 6 200 Housing
- 6 300 Employment and Training

GROUP 7: LAW, ADVOCACY AND POLITICS

- 7 100 Civic and Advocacy Organizations
- 7 200 Law and Legal Services
- 7 300 Political Organizations

GROUP 8: PHILANTHROPIC INTERMEDIARIES AND VOLUNTARISM PROMOTION

GROUP 9: INTERNATIONAL

GROUP 10: RELIGION

GROUP 11: BUSINESS AND PROFESSIONAL ASSOCIATIONS, UNIONS

GROUP 12: [NOT ELSEWHERE CLASSIFIED]

Fonte: (Salamon e Anheier, 1996)