



## **Estudo analítico sobre transparência e legitimidade das organizações da sociedade civil brasileira**

APOIO:



# **Estudo analítico sobre transparência e legitimidade das organizações da sociedade civil brasileira**

*Por Fabiano Angélico <sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Especialista em Transparência, Accountability e Combate à Corrupção pelo Centro de Direitos Humanos da Universidade do Chile. Mestrando e pesquisador em Administração Pública e Governo na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Ex-coordenador de projetos da ONG Transparência Brasil. O autor deste relatório agradece a Gregory Michener, pesquisador canadense radicado no Brasil, pela indicação de parte importante da bibliografia.



## **Sumário**

- I.** *Introdução*
- II.** *O debate*
- III.** *Centros de referência*
  - a.** *Aspecto conceitual*
  - b.** *Aspecto instrumental*
- IV.** *O contexto brasileiro*
- V.** *O debate com as associadas da Abong*
- VI.** *Considerações finais*
- VII.** *Referências bibliográficas*

## Introdução

O presente relatório tem o intuito de ampliar a compreensão sobre concepções e práticas de transparência e prestação de contas entre organizações da sociedade civil e, a partir daí, fazer um convite para o debate.

O documento foi elaborado a partir de revisão bibliográfica e a partir de um questionário aplicado junto a organizações associadas à Abong (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais). Também trouxe contributos a este relatório a mesa redonda ocorrida na sede da Abong na etapa final da pesquisa.

O presente estudo divide-se em seis tópicos para um melhor enquadramento da discussão. O **item que se segue** a esta introdução aborda as discussões recentes sobre transparência, prestação de contas e legitimidade das organizações da sociedade civil (também identificadas neste relatório como OSCs).

O **terceiro tópico** apresenta algumas iniciativas consideradas referência para organizações da sociedade civil. Tais iniciativas serão descritas a partir de duas dimensões: os conceitos por trás das ferramentas e os aspectos instrumentais dessas práticas.

O **aspecto conceitual** trará os pressupostos, premissas e conceitos por trás da discussão acerca de transparência e prestação de contas entre organizações da sociedade civil e das ferramentas disponibilizadas.

O **aspecto instrumental** enfocará o conteúdo mínimo apresentado em sites de centros de referências e também os caminhos que os conteúdos tomam quando superam o conteúdo mínimo. A análise abordará o conteúdo proativamente disponibilizado (ou “transparência ativa”), observando-se a periodicidade e o público-alvo. No que concerne à chamada “transparência passiva”, serão avaliados os mecanismos de resposta para pedidos de informação.

O **quarto item** traz a discussão para o contexto brasileiro, enfocando alterações no ambiente legal-institucional no que diz respeito à transparência e acesso a informações públicas, o que deve afetar a atuação das ONGs, particularmente aquelas que recebem recursos de órgãos governamentais.

O **quinto tópico** apresenta impressões, sugestões e opiniões recolhidas junto a organizações da sociedade civil associadas à Abong.

A **sexta e última parte** contém as considerações finais.

## O debate

Num sistema óptico, a transparência é a propriedade de um sistema que permite a viagem da luz de um ponto a outro, o que possibilita a visibilidade do conjunto.

Para a organização Transparência Internacional, “transparência é a característica de governos, empresas, organizações e indivíduos em serem abertos em relação a informações sobre planos, regras, processos e ações”.

Transparência, portanto, tem relação direta com fluxo livre de informações. Mas como caracterizar mais adequadamente este fluxo? Em outras palavras, quais dimensões devem ser observadas no momento de se definir o grau de transparência de um sistema? Numa tentativa de trabalhar melhor esse aspecto, Michener (2011) defende que um sistema transparente deve ter ao menos duas características: “visibilidade” e “inferabilidade”. A visibilidade das informações, segundo o autor, é condição necessária para que um sistema seja transparente – mas é insuficiente.

A transparência não depende apenas de “quão visível” está a informação, mas também de “quão bem” a informação disponibilizada possibilita fazer inferências. Dito de outra forma um regime realmente transparente deve preocupar-se não só em disponibilizar informações, mas em disponibilizá-las de maneira que elas sejam úteis para a formulação de inferências com maior acuidade e precisão.

Essa seria uma discussão acerca da “transparência ativa” (informações disponibilizadas proativamente). Além disso, há o aspecto da chamada “transparência passiva”. Para que um sistema (seja ele uma ONG, um órgão governamental ou uma empresa) seja transparente, há que se ter um sistema de respostas. Se a informação desejada não estiver proativamente disponível, o sistema deverá indicar onde e de que maneira o solicitante poderá acessar essa informação.

A transparência, portanto, não é um fim em si mesmo. Trata-se de um meio utilizado para que se conheça melhor o que se passa no interior das organizações. Ou seja: a transparência será tão mais útil quanto maior for a sua contribuição a um sistema de prestação de contas efetivo, que resulte em inferências acuradas. Em suma: que resulte em conhecimentos.

“Conhecimento é poder”, vaticinou Francis Bacon há mais de quatrocentos anos. Nesse sentido, a demanda por transparência e prestação de contas é, ao fim e ao cabo, uma disputa por poder.

Não se pode perder de vista que nesse contexto é que surgem os questionamentos dirigidos à sociedade civil em tempos mais recentes.

Como destaca Brown (2006), as organizações da sociedade civil têm tido um papel central no mundo ao longo das últimas décadas no enfrentamento de problemas sociais em muitos países. As OSCs vêm atuando em situações de desastre, fornecem serviços públicos essenciais, participam de treinamentos e capacitações, influenciam políticas públicas e facilitam iniciativas multi-setoriais.

Esse rápido crescimento das OSCs como atores nacionais e internacionais fez aumentar o interesse em temas relacionados à legitimidade e à prestação de contas dessas organizações,

comenta Brown, acrescentando que as OSCs não têm “nem os recursos do setor privado nem a autoridade dos governos para influenciar, de modo que elas dependem da credibilidade junto ao público para atrair recursos e influência”.

Para iniciar o debate acerca da prestação de contas, analistas destacam a importância de se considerar que a prestação de contas está baseada nas premissas da relação agente-principal. Em outras palavras: uma prestação de contas é sempre direcionada a alguém ou a algo. Assim, quando se insere o debate sobre transparência e prestação de contas na discussão sobre legitimidade e tendo como campo de atuação o ambiente político, deve-se considerar que a prestação de contas terá distintos alvos, o que impactará na forma e no escopo das práticas de transparência.

No quadro abaixo, Lisa Jordan (2005) situa o debate relacionando os diferentes tipos de questionamentos direcionados a organizações da sociedade civil a distintos questionadores.

Questionamentos	Efetividade	Confiabilidade	Legitimidade
Quem questiona	Financiadores/as	Financiadores/as	Adversários/as políticos/as
	Governos	Associações setoriais	Parceiros/as de advocacy
		Parceiros/as	Acadêmicos/as

Os/as financiadores/as em geral querem saber se as organizações são confiáveis e se promovem ações efetivas, argumenta Jordan. Governos também questionam a efetividade das OSCs. Mas além de efetivas e confiáveis, as OSCs precisam convencer determinados grupos – como adversários/as políticos/as e acadêmicos/as – que elas são legítimas e que sua voz deve ser ouvida.

Nota-se, portanto, que transparência e prestação de contas são cobradas a partir de perspectivas distintas.

Nesse contexto, Ebrahim (2003) observa que ONGs em geral respondem a solicitações de prestação de contas por meio de ferramentas e processos. E as ferramentas, segundo o autor, são geralmente voltadas a *stakeholders* (partes interessadas)<sup>2</sup> externos, como financiadores/as e governos. Muitas vezes essas ferramentas são criadas por esses próprios stakeholders. São elas: relatórios anuais, auditorias, avaliações independentes etc.

Como lembra Ebrahim (2003), na prática as políticas de transparência e de fornecimento de informações de ONGs têm se preocupado com mais intensidade com a prestação de contas “externa” e “para cima” (upward and external accountability), na direção de financiadores/as e governos, do que na prestação de contas “interna” e “para baixo”.

No entanto, financiadores/as e governos são apenas dois dos seis grupos com os quais ONGs se relacionam, destaca Jordan (2005). Os outros quatro grupos, segundo a autora, são: organizações globais, setor privado, público em geral e colaboradores/as /funcionários/as.

O foco na prestação de contas desvinculado de questões como prestação de contas “para quem” e “com que objetivo” tem gerado respostas negativas de algumas ONGs. Jordan

---

<sup>2</sup>O autor optou por utilizar o termo em língua inglesa por ser o mais consolidado na literatura disponível sobre o tema.

(2005) cita uma pesquisa realizada pela Universidade de Warwick com 600 ONGs de várias partes do mundo. O levantamento, realizado em 2003, indicou que naquele momento as ONGs praticamente não prestavam atenção alguma quanto ao tema da prestação de contas. Elas argumentavam, entre outras coisas, que essas práticas eram caras; que o problema da pouca prestação de contas era mais evidente no setor privado e nos governos; e que a prestação de contas não tinha relação alguma com suas missões e objetivos. Muitos dos mecanismos de prestação de contas eram vistos como algo negativo por ser imposto por atores mais poderosos do que as ONGs com objetivos de controle.

Embora o levantamento tenha sido feito há oito anos, parece razoável supor que tal visão não tenha se alterado substancialmente, ao menos no cenário brasileiro.

Se entendida estritamente como “mecanismos para supervisão externa”, a prestação de contas tem, além dos custos operacionais, a desvantagem de impor algumas diretivas que engessam as ONGs, reduzindo a possibilidade de que elas busquem experimentações, inovações e flexibilizações para responder às necessidades dos grupos a que atendem.

No entanto, se compreendido de forma mais ampla, o tema da transparência e da prestação de contas é algo que as ONGs têm bons motivos para abraçar, segundo Jordan:

*O primeiro (motivo) é eliminar sistemas que são caros (...). O segundo é responder a grupos impactados por decisões tomadas por ONGs. O terceiro é melhorar seus resultados. O quarto é fortalecer o papel de ONGs na sociedade civil (onde as ONGs são apenas uma das formas de associação). ONGs cujas ações são vocalizadas a partir de uma sólida base de valores precisarão definir publicamente os objetivos que as orientam para atrair mais apoiadores e encerrar ataques políticos. Essas motivações trazem a necessidade de diferentes processos de prestação de contas em relação àqueles propostos pelos financiadores.*

*Jordan (2005:14) – tradução do autor deste relatório*

Atento à importância da credibilidade, da legitimidade e do vínculo dessas características com o tema da prestação de contas, Jepson (2005), em artigo sobre a prestação de contas de ONGs ambientais, propõe um sistema de prestação de contas com uma “abordagem baseada na legitimidade” (legitimacy-based approach). Essa abordagem, segundo o autor, vale-se da “observação de que a capacidade de uma ONG em causar impacto está fundamentada em diferentes tipos de legitimidade que, conjuntamente, estabelecem e mantêm a confiança do público”.

Jepson retoma análise de Princen e Finger (1994) para quem as ONGs “ganham influência ao construir ativos baseados na legitimidade” e propõe que sistemas de prestação de contas tornem-se “processos de gestão e desenvolvimento da legitimidade e a estruturação e supervisão desses processos”.



O autor constrói então um quadro de “categorias de legitimidade de organizações não governamentais ambientais e exemplos de ativos de legitimidade”:

Categoria de legitimidade de ONGs e exemplos de legitimidade		
<b>Categorias de legitimidade</b>	Regulatória	Pragmática
<b>Característica principal</b>	Apropriada	Mundo real
<b>Base</b>	Lei, conformação aos requisitos legais	Baseado no interesse próprio, produção de valor, demandas do mercado etc.
<b>Ativos legitimadores</b>	Sistemas que respeitam a lei, devidamente constituídos, bem-geridos, com atribuições definidas constantemente	Influência econômica, rede de lobby, especialização profissional, história de engajamento, benefícios do “alinhamento da marca”
<b>Categorias de legitimidade</b>	Normativa	Cognitiva
<b>Característica principal</b>	Retidão	Premissa básica
<b>Base</b>	Baseado na conformidade das ideias	Baseado na conformidade de modelos
<b>Ativos legitimadores</b>	Atividades que beneficiam outros, atividades prestadas de maneira efetiva e eficiente, conhecimento fundamentado, gestão racional dos recursos	Auto-sacrifício, defesa de valores e de ideias morais, honestidade de postura desafiadora do poder e do Status-quo, watch-dog

Adaptado e traduzido de Japson (2005)

Ainda no campo das possibilidades de atuação das ONGs na área da prestação de contas, Jordan destaca que a comunicação é um importante mecanismo de accountability que “ajuda ONGs a atingir o público e os stakeholders que elas priorizam”. A transparência continua a autora, é parte desse processo. “Esclarecer a missão, repetir isso frequentemente e fornecer informações básicas sobre a organização, sobre campanhas etc pode consolidar a prestação de contas, protegendo a ONG e esclarecendo para quem e por qual tema a organização é responsável”.

Como se vê, o debate sobre prestação de contas e legitimidade das organizações sociais se, por um lado, indica grandes desafios, por outro, indica caminhos para que as OSCs tomem a dianteira das discussões e lancem mão de recursos inovadores para contemplar as expectativas dos diferentes stakeholders com os quais se relacionam as organizações da sociedade.

À guisa de conclusão a este breve debate, convém destacar as palavras de Brown acerca da relação entre transparência e prestação de contas e legitimidade de OSCs e sobre o papel de liderança que as OSCs têm a oportunidade de assumir:

*Prestação de contas e legitimidade são conceitos centrais numa era em que as instituições estão sob intensa pressão para se adaptar à globalização e às mudanças tecnológicas e demográficas (...). OSCs podem ser os atores principais no processo de inovação social e institucional necessário para dar respostas a esses temas. Fomentar sua prestação de contas e legitimidade, em relação a si próprias e em relação a outros, é crucial para definir seus papéis no processo de aprendizado social necessário para lidarmos com os desafios mundiais.*

*Brown (2006:13) – tradução livre do autor deste relatório*

## Centros de referência<sup>3</sup>

Num contexto de demanda por abertura e prestação de informações, surgem manuais de boas práticas. Com o cuidado de não fomentar uma “indústria da prestação de contas”, convém analisar alguns aspectos dessas boas práticas para verificarmos de que forma elas seriam replicáveis.

### *One World Trust*

A instituição One World Trust, que se apresenta como “think tank independente que desenvolve pesquisas e recomendações para reformas que tornem políticas e processos de tomadas de decisão mais responsivas às populações”, traz em seu sítio de Internet a iniciativa “CSO Project” ([www.oneworldtrust.org/csoproject/](http://www.oneworldtrust.org/csoproject/)), que consiste numa base de dados online para arquivar informação sobre iniciativas de autorregulação.

A base de dados permite buscas por meio de um mapa interativo que proporciona um resumo de cada iniciativa e dados de contato.

Além disso, encontram-se na página web algumas ferramentas como códigos de conduta e manuais para aplicar a autorregulação.

### Action Aid International

A organização criou o ALPS – Sistema de Responsabilidade, Aprendizagem e Planejamento, na sigla em inglês ([actionaidusa.org/assets/pdfs/ALPS.pdf](http://actionaidusa.org/assets/pdfs/ALPS.pdf)).

De acordo com a organização, o ALPS é desenhado para “aprofundar nossa prestação de contas com todos os stakeholders, particularmente os pobres e excluídos com os quais trabalhamos; assegurar que todos os nossos processos criem espaços para inovação, aprendizado e reflexão crítica e reduzam burocracia desnecessária; assegurar que nosso planejamento seja participativo e coloque a análise sobre as relações de poder e o comprometimento em abordar direitos – especialmente o direito das mulheres – no coração de todos os nossos processos”

O ALPS consiste num sistema de trabalho que inclui todos os stakeholders nos processos de tomada de decisão da organização, que tem as seguintes fases:

- Avaliações;
- Estratégias (divididas entre internacional e nacional);
- Planos estratégicos;
- Planos anuais e orçamentos;
- Revisões estratégicas;
- Peer reviews;
- Revisão do ambiente organizacional;
- Revisão participativa anual e revisão anual;

---

<sup>3</sup> Este tópico foi amplamente baseado na análise do documento “Buenas Prácticas de Transparencia y Rendición de Cuentas en las que intervienen las Organizaciones de la Sociedad Civil”, publicação da Avina, Grupo Faro e Ceda (Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental).

- Relatório anual;
- Revisão anual da governança interna;
- Auditorias interna e externa;
- Política de informação aberta.

## Rendición de Cuentas y Transparencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil em Iberoamerica

Coordenado pelo *Instituto de Comunicación y Desarrollo*, do Uruguai, a iniciativa (<http://new.lasociedadcivil.org>) é descrita como “uma comunidade virtual na qual interação cidadãos em torno de interesses sociais comuns, assumindo livremente um conjunto de direitos e obrigações que regulem seu vínculo”.

Através de um plano de trabalho, o projeto pretende “informar e fomentar um debate em diferentes níveis (nacional, regional e municipal) sobre transparência e prestação de contas como fatores de legitimidade das OSCs; promover o intercâmbio de conhecimento e de lições aprendidas entre as OSCs na América Latina sobre transparência e prestação de contas como fatores de sua legitimidade, identificando as melhores práticas e compartilhando-as para sua eventual replicação; gerar mais capacidades, ferramentas e recursos a partir do debate e do intercâmbio, que sejam adequados para avançar nos aspectos de transparência e prestação de contas das OSCs”.

Um dos produtos da iniciativa foi a realização de diagnósticos nacionais sobre a transparência e a prestação de contas.

## Rendir Cuentas

A iniciativa Rendir Cuentas – Centro virtual para la transparencia y la rendición de cuentas de la sociedad civil ([rendircuentas.org](http://rendircuentas.org)) foi criada a partir da união de esforços de ONGs latino-americanas com a proposta de “instaurar práticas sistemáticas de autorregulação, através do aprendizado mútuo, da transferência e adoção de padrões voluntários e comuns”

A iniciativa atua em dois níveis: a) identificação, análise, sistematização e disseminação de boas práticas e b) promoção de práticas de autorregulação.

O sítio de Internet traz informações sobre ONGs de quatro países: Argentina, Colômbia, Equador e Uruguai.

Para ilustrar a forma como as informações são publicadas, tomemos o Equador: Na página reservada a organizações equatorianas, uma pequena nota informa que as organizações optaram por um único documento, coletivo, por entender que era a primeira vez que se realizava tal exercício e que um gesto coletivo poderia atrair mais organizações.

A nota diz ainda que informações individualizadas sobre as organizações podem ser encontradas em cada um dos respectivos sítios na web – no entanto, os endereços não são informados.

O documento coletivo de 25 páginas, chamado "Informe de Rendición Colectiva de

Cuentas 2010", está em formato PDF e tem a data de 16 de março de 2011. O conteúdo disponibilizado abarca:

- Uma introdução ao tema da transparência em organizações da sociedade civil;
- Informações gerais sobre o campo de atuação, a sede das organizações, o alcance geográfico de atuação e as fontes de financiamento;
- Dados sobre transparência da gestão, indicando qual a porcentagem de ONGs que:
  - o Publica relatórios financeiros,
  - o São auditadas;
  - o Elaboram relatórios de atividade;
  - o Têm política de transparência, ética ou prestação de contas; e
  - o Têm política de transparência, ética ou prestação de contas disponíveis ao público.
- Âmbito de ação (pesquisa, difusão, assessoramento, capacitação, incidência, consultoria ou outros)
- Relação entre as OSC e os ODM (Objetivos do Milênio) e entre as OSC e o “Plan Nacional del Buen Vivir”
- Recursos Humanos
- Análise sobre os “passos seguintes” na política de prestação de contas.

## Balanco Social

Descontinuado em 2008, o Balanço Social era uma ferramenta disponibilizada pelo Ibase para que empresas pudessem prestar contas de sua responsabilidade social.

O formulário contemplava sete itens: identificação, indicadores econômicos, indicadores sociais internos (investimentos sociais para funcionários/as), indicadores sociais externos (investimentos na comunidade), indicadores do corpo funcional, informações relevantes quanto ao exercício da cidadania empresarial (por exemplo: relação entre a maior e a menor remuneração na empresa).

Nas últimas cinco edições do Balanço Social, foi decrescente o número de médias e grandes empresas que se utilizou da ferramenta<sup>4</sup>:

Ano	Número de empresas
2004	226
2005	200
2006	126
2007	63
2008	24

## Aspectos conceituais das iniciativas

Nesta breve descrição de algumas iniciativas tidas como referência internacional e nacional, nota-se que as organizações ainda estão em busca do entendimento do discurso e das práticas de transparência e prestação de contas.

<sup>4</sup> Ver <http://www.balancosocial.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=8>

Várias das iniciativas analisadas – não somente as descritas aqui, mas outras, como Civicus (<http://csi.civicus.org/>) e Transparentemos (<http://www.transparentemos.cl/>) – são na realidade um esboço, um esforço inicial de construção de arenas para debates e trocas de impressão sobre o tema.

Em geral, quando avança para medidas práticas, o material disponibilizado ainda deixa revelar o que especialistas descrevem como “upward and external accountability” – ou seja: prestação de contas “para cima” e “para fora”, embora algumas iniciativas já revelem certa preocupação com a prestação de contas peer-to-peer (voltada a parceiros/as).

Com exceção à iniciativa da Action Aid International, nenhuma das ferramentas analisadas direciona-se a outros stakeholders, como o público-alvo e colaboradores/as/ funcionários/as. Também não se localizou qualquer referência explícita a locais – sejam virtuais (na web) ou físicos (escritórios, por exemplo) – onde se poderiam encontrar informações adicionais.

### Aspectos instrumentais

Devido à predominância do upward and external accountability, os formatos apresentados em geral são aqueles comumente impostos por financiadores/as, governos ou organismos multilaterais, com predominância dos relatórios anuais em formato PDF.

Iniciativas que extrapolam esses formatos partem para um formato eletrônico que demanda algum conhecimento técnico no uso de computadores – como a base de dados com mapas interativos da One World Trust, ferramenta que parece ter sido pensada para atender a jornalistas, pesquisadores/as e parceiros/as.

Portanto, as premissas que norteiam as ferramentas verificadas são a de que as informações serão analisadas por stakeholders externos e mais poderosos do que as ONGs (ou seja: governos, bancos multilaterais, financiadores/as etc), além de organizações parceiras, pesquisadores/as e jornalistas.

A exceção é o programa da Action Aid, que se baseia em encontros com todos os stakeholders, incluindo-se aí o público atendido pela organização.

No que diz respeito à transparência passiva, algumas iniciativas, como a One World Trust, apresentam FAQs (“Frequent Asked Questions” ou “Perguntas Feitas Frequentemente”) e um endereço eletrônico para o qual é possível enviar perguntas. No entanto, não está claro qual o mecanismo de repostas.

## O contexto brasileiro

O estudo “Cultura e Práticas de Transparência na Internet – Mecanismos Adotados pelas Associadas da ABONG”, realizado pela NAPEC em 2010 a pedido da Abong, mostra que 82% de 275 organizações analisadas utilizam a internet de maneira sistemática.

No que diz respeito à divulgação de informações (transparência ativa), o levantamento trabalhou com onze tipos de informação ou indicadores, a saber:

- Jurídico (estatuto, títulos e certificados; e registro nos conselhos);
- Histórico (missão, objetivos, valores e princípios);
- Localização (endereço completo, telefones, e-mail, site);
- Fiscal e tributária (CNPJ e Inscrição Municipal e Estadual, certidões negativas);
- Equipe e direção (Associadas, CD, CF e Coordenação Executiva);
- Programas e projetos realizados e em andamento;
- Fontes de financiamento e articulação;
- Balanço contábil ou relatório de auditoria contendo balanço contábil;
- Balanço social; e
- Prêmios e selos de qualidade.

O estudo considerou 226 organizações do universo da Abong que tiveram seus sites identificados.

Os resultados indicam que a maioria das ONGs disponibiliza em seus sites informações concernentes aos seguintes aspectos: Jurídico; Histórico; Localização; Equipe e direção; Programas e projetos; e Fontes de financiamento.

Quanto aos outros cinco indicadores – Fiscal e tributário; Relatórios anuais de atividade; Balanço contábil; Balanço social; e Prêmios – menos de uma em cada cinco associadas divulgava tais informações.

Este é o quadro da divulgação de informações nos sites das entidades:

Indicador	%
Histórico	90,7
Programas e projetos realizados e em andamento	90,7
Fontes de financiamento/articulação	81,9
Localização	78,3
Equipe e direção	62,4
Relatórios anuais de atividade com demonstrativo financeiro	17,3
Jurídico	14,6
Prêmios e selos de qualidade	11,0
Relatório contábil ou relatório de auditoria com relatório contábil	9,3
Balanço social	4,0
Fiscal e tributária	2,6

Nota-se, portanto, que mais de 80% das ONGs associadas à Abong deixavam de publicar em suas páginas na Internet<sup>5</sup>, em 2010, seus relatórios de atividade, relatórios contábeis, situação fiscal e tributária e seu balanço social, entre outros itens.

Tal cenário demonstra que as ONGs têm um grande desafio pela frente no que diz respeito à divulgação de informações, num momento em que o governo do Brasil apresenta-se na arena mundial como líder, ao lado dos EUA, de uma iniciativa pró-transparência: o *Open Government Partnership*<sup>6</sup> ou Parceria para Governo Aberto.

Neste contexto, o Brasil sancionou, em novembro de 2011, a chamada Lei de Acesso à Informação Pública<sup>7</sup>, que obrigará os entes governamentais a tornarem-se mais transparentes.

Embora priorize a transparência governamental, a lei afeta também as organizações da sociedade civil. Segue o art. 2º da referida Lei;

*Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. (grifos do autor deste relatório)*

O cenário brasileiro, portanto, sinaliza, em tese, para uma maior abertura dos entes governamentais, o que poderá fazer com que os governos sintam-se legitimados a cobrar mais transparência da iniciativa privada e de organizações da sociedade civil.

---

<sup>5</sup> Evidentemente os seus sítios na Internet não são os únicos locais em que as ONGs brasileiras prestam contas. No entanto, seria conveniente expandir o uso das páginas web para essa finalidade, uma vez que a publicação/distribuição de informações feita pela Internet é economicamente mais viável.

<sup>6</sup> Ver <http://www.opengovpartnership.org/pt/>

<sup>7</sup> Lei 12.527/2011. A íntegra encontra-se em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)



## O debate com as associadas da Abong

De maneira a recolher impressões e visões das associadas com relação ao tema, enviou-se um questionário com 26 perguntas, divididas em quatro partes:

- O debate
- Os instrumentos
- A Abong
- A Abong e suas associadas

Na primeira parte, buscou-se recolher impressões a respeito das discussões sobre transparência das organizações da sociedade civil no que diz respeito à relevância do tema, à relação entre transparência e legitimidade das OSCs, à transparência das OSCs em perspectiva comparada com entidades governamentais e do setor privado, entre outros aspectos.

Na segunda etapa, as perguntas abordavam instrumentos utilizados pelas organizações para a materialização da transparência e prestação de contas. Questionou-se a respeito do formato, da plataforma, do conteúdo desses instrumentos.

Em seguida, o questionário buscou compreender a maneira como as associadas vêem a transparência da Abong. Por fim, discutiram-se eventuais iniciativas que a Abong poderia/deveria adotar no sentido de fomentar o debate e as práticas de transparência entre suas associadas.

Quase todas as perguntas permitiam ao respondente acrescentar um comentário.

Trinta associadas responderam ao questionário, sendo nove do Nordeste, nove do Sudeste, cinco da Região Sul, cinco da Região Norte e duas do Centro-Oeste.

Pelo recorte temático, a amostra compõe-se de seis organizações de igualdade de gênero, cinco entidades com trabalhos voltados à promoção de Direitos Humanos, cinco ligadas à formação política, cinco organizações de movimento rural, quatro de educação, uma sobre DST-Aids, uma ambiental, uma de comunicação, uma que discute o direito à cidade e uma LGBT.

As respostas às perguntas da primeira parte do questionário deixam claro que as associadas veem a transparência com um tema crucial.

À pergunta “Quão importante sua organização considera o tema “transparência e prestação de contas de ONGs?” não houve respostas em três alternativas: “indiferente”, “pouco relevante” e “totalmente irrelevante”. As únicas alternativas assinaladas foram “importante” ou “muito importante”.

Quão importante sua organização considera o tema “transparência e prestação de contas de ONGs”?	
Importante	Muito importante
10%	90%

Nos comentários, observa-se que para grande parte das entidades consultadas a transparência está ligada à clareza sobre a aplicação de recursos financeiros e a um de seus corolários – a questão ética. Com alguma frequência aparecem também observações

a respeito da credibilidade e legitimidade associadas à transparência. Houve menção ao “caráter público” das OSCs, que imprime a elas “exigências” de processos transparentes. Houve ainda respostas afirmando que a transparência é parte de um todo, que inclui projeto político, estratégia e autonomia.

Ainda na primeira parte do questionário, procurou-se saber se, na avaliação das entidades, as OSCs deveriam ser tão transparentes quanto os governos e as empresas.

Quase 85% responderam que sim; por outro lado duas entidades discordaram e uma não respondeu. Instados a colocar os três setores em um ranking, muitas entidades colocaram os governos como o grupo que deve ser mais transparente. E algumas respostas colocaram as OSCs em terceiro lugar entre os tipos de associações que devem ser mais transparentes.

Nesta etapa do questionário, abordou-se ainda a relação entre transparência e legitimidade. Uma análise das respostas permite concluir que a maioria das organizações entende ser incorreto separar transparência e legitimidade. Exemplos: “a questão da legitimidade das OSC está intrinsecamente ligada à questão da transparência e prestação de contas” e “a transparência é - no atual contexto de criminalização e tentativa de deslegitimação de movimentos e organizações sociais – uma exigência para reconhecimento da seriedade de sua atuação”.

No entanto, alguns concordaram com a desvinculação entre os dois temas. Entre as respostas, há afirmações que relacionam legitimidade com o histórico da associação e há questionamentos quanto ao entendimento de legitimidade como “imagem pública”.

Outra questão abordada diz respeito ao público ao qual as informações devem ser dirigidas. Quase todas as ONGs consultadas concordaram com a afirmação de que as “ONGs precisam prestar contas não apenas a financiadores/as e governos, mas também ao público em geral, ao público-alvo de seus projetos e a seus funcionários/as /colaboradores/as”.

Em suma, pode-se concluir que a maioria das organizações vê a transparência como um tema relevante e relaciona prestação de informações à legitimidade e credibilidade. No entanto, existem ressalvas com relação aos custos de implantação de políticas de transparência e preocupações a respeito da autonomia das organizações.

Na segunda etapa do questionário, a discussão centrou-se nos instrumentos. Após análise desta etapa do questionário, conclui-se que as organizações aparentemente estão mais voltadas ao “upward” and “external” accountability: prestação de contas “para cima” e “para fora” do que para a prestação de informações voltadas a parceiros/as e colaboradores/as e beneficiários/as.

Vinte e oito das trinta organizações consultadas têm uma política de prestação de contas, mas a grande maioria dessas ferramentas está voltada primordialmente a financiadores/as e associados/as:

Para quem esta ferramenta é dirigida?				
Financiador/a	Associados/as	Beneficiários/as	Público interno	População em geral
96.67%	90%	46.67%	70%	56.67%

Nota-se que menos de metade dos instrumentos dirige-se aos/às beneficiários/as dos projetos das entidades consultadas.

A maneira como essa ferramenta é acessada reforça a percepção de que ela prioriza atores mais poderosos: mais de metade das entidades informaram que a ferramenta é acessada pela Internet.

De acordo dados<sup>8</sup> relativos ao primeiro semestre de 2011, o Brasil tem de 70 a 80 milhões de internautas. Embora a quantidade seja significativa e esteja crescendo, o acesso à Internet é bastante desigual no Brasil: entre os/as 10% mais pobres, apenas 0,6% tem acesso à Internet; enquanto entre os/as 10% mais ricos/as esse número é de 56,3%. No recorte por raça, somente 13,3% dos/as negros/as usam a Internet, mais de duas vezes menos que os/as de raça branca (28,3%). Os índices de acesso à Internet das Regiões Sul (25,6%) e Sudeste (26,6%) são mais do que o dobro dos das Regiões Norte (12%) e Nordeste (11,9%).

Embora o acesso seja desigual, é importante observar que a publicação/distribuição de informações feita pela Internet é economicamente mais viável.

Quanto à disseminação da cultura de transparência no interior da organização, observa-se que em quase metade das organizações nem todas as pessoas envolvidas com a entidade sabem dizer como acessar o principal instrumento de prestação de contas.

No que diz respeito a ferramentas de transparência e prestação de contas pouco exitosas experimentadas pelas organizações 23% disseram ter tido tal experiência, mas houve apenas um relato a respeito: uma organização citou a “(a)presentação via internet de gráficos sobre o uso dos recursos”.

A maioria (60%) das entidades consultadas afirmou que a construção de novos instrumentos está em debate internamente.

No entanto, o novo instrumento parece não ser um site específico. Já o planejamento participativo enquanto prática de transparência conta com o apoio de nove entre dez entidades consultadas.

Nota-se que para as entidades consultadas, a prestação de contas da Abong em relação às associadas parece satisfatória: duas de cada três aprovam.

Na sua avaliação, a Abong tem uma política adequada de transparência e prestação de contas em relação a suas associadas?		
Sim	Não	Não sei
66.67%	13.33%	20%

Por outro lado, 43% das entrevistadas defendem que a Abong deveria alterar sua política de transparência em relação às associadas. Os dados sugerem que algumas associadas acreditam que a política é satisfatória, mas há espaço para aprimoramentos.

No que respeita à política de transparência da Abong em relação à população em geral tem aprovação abaixo de 50%.

<sup>8</sup> Para o F/Nazca, 81,3 milhões de brasileiros que usam a web (a partir de 12 anos). Já para o Ibope/Nielsen, são 73,9 milhões (a partir de 16 anos).

**Na sua avaliação, a Abong tem uma política adequada de transparência e prestação de contas em relação à população em geral?**

Sim	Não	Não sei
43.33%	26.67%	30%

Na última etapa do questionário, buscou-se verificar qual papel a Abong poderia ter no que diz respeito ao fomento à transparência de suas associadas.

Observou-se que 28 das trinta entidades acreditam que a Abong deveria empreender alguma ação para fomentar a transparência entre suas associadas:

Estas são as práticas mais recomendadas, na ordem:

- Treinamentos e cursos: 23 entidades sugeriram que a Abong realize capacitação sobre transparência e prestação de contas;
- Políticas de comunicação: 21 recomendam que a Abong ajude as associadas a se comunicar melhor;
- Práticas abertas e participativas: 15 entendem que a Abong deve realizar treinamentos para fomentar práticas participativas;
- Site específico: 13 sugerem que a Abong crie um site para que as associadas disponibilizem informações a respeito de suas práticas.

No que diz respeito às premissas e condições objetivas que devem ser levadas em conta se a Abong optar por iniciar uma atividade ou iniciativa que incentive as associadas a serem mais transparentes, as entidades consultadas destacam a questão dos recursos (humanos e financeiros) limitados e a questão do debate político e conceitual de transparência. Há quem defenda a construção deste debate “debaixo para cima” e há ainda quem argumente que a Abong deve assumir uma “posição radical” de entidade pública “que luta pela transparência” do governo, das entidades da sociedade civil e das empresas.

Quanto a formas a partir das quais a Abong pode contribuir para o debate sobre transparência e prestação de contas de suas associadas, as sugestões caminham no sentido da divulgação de material (manuais, boas práticas) e de debates (seminários regionais, videoconferências etc).

No que respeita à forma com que a Abong e suas associadas podem contribuir para o debate sobre transparência e prestação de contas das organizações da sociedade civil, destaca-se o “fazer a lição de casa” e divulgar o tema.

Quanto a formas de fomentar a transparência governamental, as sugestões priorizam as instâncias participativas e o controle social.

Por fim, em relação ao setor privado, sugerem-se abordagens colaborativas, com entidades progressistas, denúncias contra práticas obscuras e pressões junto a governos para mais regulamentação.

## Considerações finais

Esta pesquisa, de caráter exploratório, buscou situar a discussão atual a respeito da transparência de organizações da sociedade civil. A transparência “é a característica de governos, empresas, organizações e indivíduos em serem abertos em relação a informações sobre planos, regras, processos e ações”, de acordo com a definição da organização Transparência Internacional.

Essa abertura apresenta-se de duas maneiras: na publicação proativa de informações (transparência ativa) e na construção de um sistema de respostas (transparência passiva). Além da questão da visibilidade (seja ela dada proativamente ou através de respostas a solicitações), diz-se que a transparência deve atentar também para a questão da “inferabilidade”: não basta entregar a informação; ela tem que fazer sentido, precisa ser capaz de gerar inferências. O/A receptor/a da informação deve ser capaz de tirar conclusões a partir daqueles dados.

Ainda no plano normativo, destaca-se a relação entre transparência e accountability, que seria uma espécie de “prestação pública de contas” (Schedler, 2008). A transparência, portanto, não seria um fim em si mesmo, mas um meio para que a prestação de contas seja feita de maneira mais adequada.

A questão da prestação de contas traz consigo as seguintes perguntas: “prestar contas para quem? Para quê?”. No caso das OSCs, o questionário aplicado ao longo desta pesquisa parece confirmar a hipótese levantada pela literatura de que as organizações sociais prestam contas, primordialmente, a governos e financiadores. Uma prestação de contas “para fora” e “para cima”. Outras partes interessadas (stakeholders) – como organizações parceiras, beneficiários/as, pesquisadores/as, jornalistas e funcionários/as – são usualmente deixados em segundo plano, quando se trata de fornecer informações.

Na medida em que se adensa a esfera pública interconectada (Benkler, 2006), com o avanço das tecnologias de informação e comunicação, eleva-se a demanda por mais informação. E essa demanda parte de diversos lugares, não apenas de governos e financiadores/as.

Este novo cenário exige adaptação das organizações da sociedade civil. No Brasil, muitas OSCs nasceram durante a Ditadura Militar (1964-85) e, de certa forma, ainda operam na lógica do belicismo, em que informações são um ativo estratégico a ser preservado.

Evidentemente, não se pode deixar de reconhecer que muitas organizações sociais operam na lógica do belicismo porque de fato travam batalhas sangrentas. Lideranças sociais e ambientais ainda são perseguidas e/ou assassinadas no Brasil. Além disso, há organizações da sociedade que carregam agendas polêmicas (como a defesa do aborto ou da diversidade sexual), agendas que despertam ferozes reações.

Além disso, não deixa de fazer sentido a desconfiança em torno do tema da transparência e da prestação de contas quando se tem na memória várias tentativas de controle por parte de governos. Transparência sim, mas com autonomia, dizem algumas organizações.

Por outro lado, diversas organizações expressam o desejo de entrar na discussão da transparência. Ao longo desta pesquisa, ficou claro que muitas organizações pretendem discutir o tema por entenderem que se trata de um imperativo ético e por compreenderem

que OSCs são organizações de atuação pública e que, portanto, devem prestar contas à sociedade.

De fato, enquanto transparência e prestação de contas estiverem colocados em engrenagens de controle, esses conceitos e práticas serão vistos com desconfiança. Se, no entanto, inscrevermos a transparência na lógica da produção de conhecimentos e no compartilhamento desses conhecimentos, a sociedade e as organizações só têm a ganhar.

Para atingir esses objetivos, as OSCs têm o desafio de democratizar suas ferramentas de transparência e prestação de contas. Para que todos/as – e não apenas governos e financiadores/as – tenham informações úteis a respeito do trabalho destes importantes atores sociais.

A Internet pode ser uma importante aliada das organizações sócias. Na web, a publicação e disseminação de informações e a recepção de demandas são muito mais econômicas. Ademais, a Internet permite interações inimagináveis no mundo físico.

Outras ferramentas tecnológicas não devem ser desprezadas. O celular, por exemplo. Na África<sup>9</sup>, existem vários projetos exitosos de uso do celular como ferramenta para disseminação de informações. Ao final de outubro de 2011, o Brasil contava com 231 milhões de acessos móveis, segundo a Anatel<sup>10</sup>. Parece difícil pensar num sistema totalmente construído para o celular. Mas este poderia ser um bom aliado no sentido de informar beneficiários/as a respeito do andamento de algumas atividades, por exemplo. Ou para convidá-los/as para reuniões de prestação de contas.

Assim, o uso de ferramentas digitais, combinadas, quando for o caso, com prestação de informações in loco pode ser uma boa alternativa. E os custos poderão ser reduzidos se as organizações trabalharem em sistemas compartilhados.

Ao abraçarem a transparência, além da colaborarem com a geração e a disseminação de conhecimentos de uma maneira mais democrática, as OSCs têm a ganhar em legitimidade e reconhecimento. A legitimidade, como se sabe, depende do outro para se completar. Portanto, um sistema de prestação de contas reconhecidamente útil e uma postura madura e aberta ao diálogo e a contestações serão ativos importantes para as organizações no momento em que estas se colocarem no debate público.

---

<sup>9</sup> Ver, p. ex., este projeto na República Democrática do Congo: “ICT Mediated Participatory Budgeting in South Kivu: Mobilizing Resources for the Poor” (<http://www.youtube.com/watch?v=l1ydBcDrxk>): antes da reunião em que os/as cidadãos/ãs decidem sobre o orçamento da localidade, centenas de milhares de SMS (mensagem de celular) são enviados, convidando-os/as a comparecer à reunião. Análises preliminares indicam que tal mobilização aumentou o investimento do poder público em obras que beneficiam a população.

<sup>10</sup> De acordo com os dados da Agência Nacional de Telecomunicações (ver <http://www.anatel.gov.br>), apenas quatro estados – Maranhão, Piauí, Alagoas e Pará – contavam com número inferior a um celular por habitante no Brasil. Nas outras 23 Unidades da Federação, há, pelo menos, um celular por pessoa.

## Bibliografia

- Anton, H; Ibrahim, R; van Tuijl, P (2005). *NGO Governance and Accountability in Indonesia: Challenges in a Newly Democratizing Country*. Washington, DC: Just Associates.
- Benkler, Y (2006). *The wealth of networks: how social production transforms markets and freedom*. New Haven: Yale University Press.
- freedom. New Haven [Conn.]: Yale University Press.
- Brown, L D (2006). *Building Civil Society Legitimacy and Accountability with Domain Accountability Systems*. In Sanborn, C., Villar R., Portocarrero, F. (Eds.), *Philanthropy and Social Change in Latin America*. Hauser Centre for Non-profit Organizations and CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation.
- Ebrahim, A (2003). *Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs*. *World Development*, Vol. 31, No. 5.
- Jepson, P (2005). *Governance and Accountability of Environmental NGOs*. World .
- Jordan, L (2005). Jordan, L., "Mechanisms for NGO Accountability", *GPPI Research Paper Series No. 3*, Global Public Policy Institute, Berlin, Germany.
- Mendel, T (2008). *Liberdade de Informação: Um Estudo de Direito Comparado*. Unesco.
- Michener, G (2011). "Conceptualizing the Quality of Transparency", paper apresentado na 1ª Conferência Global sobre Transparência, ocorrida na Rutgers University, Newark, em maio de 2011.
- Open Society Justice Initiative – OSJI (2006). *Transparency and Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries*. New York: OSI.
- Schedler, A (2008), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de transparencia N° 3, Sexta edición, IFAI, México.
- Stiglitz, J (2002). *Transparency in government*. In: *World Bank: The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*. Washington: World Bank.