



EMPREENDEDORISMO SOCIAL E ACCOUNTABILITY: O CONTROLE PARTICIPATIVO EXERCIDO PELO TERCEIRO SETOR

SOCIAL ENTREPRENEURSHIP AND ACCOUNTABILITY: PARTICIPATORY CONTROL EXERCISED BY THE THIRD SECTOR

Lidiana Costa de Sousa Trovão*¹
Igor Marcellus Araújo Rosa**²

RESUMO

O presente artigo procurou investigar se o empreendedorismo social, enquanto agente de monitoramento público-administrativo, atenderia aos pressupostos democrático-participativos esculpidos pela Constituição de 1988. Teve como objetivo geral a definição e a caracterização de *accountability*, sendo que a nível específico, visou apontar a capacidade de inspiração e maximização da consciência participativo-democrática no uso de alternativas de controle disponíveis através do empreendedorismo social. Concluiu-se que a participação popular na diretoria das Organizações Sociais se dá mediante representação no órgão colegiado de deliberações ou também chamado de Conselho de Administração, bem como que o terceiro setor é parte legítima para o controle, monitoramento e qualificação dos atos da vida pública, uma vez que ocupa um lugar de destaque na prevenção, combate, informação e conscientização comunitária, quanto à legalidade dos atos de gestão. O procedimento de pesquisa adotado foi o bibliográfico, baseado na coleta e revisão de artigos, obras jurídicas e demais materiais bibliográficos relacionados à temática apresentada, sendo a orientação metodológica desenvolvida por meio do método de abordagem dedutivo.

Palavras-chave: Ética; Organizações Sociais; Participação; Prestação de Contas.

ABSTRACT

This paper investigated whether social entrepreneurship, as an agent of public-administrative monitoring, would meet the democratic-participatory assumptions carved out by the 1988 Constitution. the capacity to inspire and maximize participatory-democratic awareness in the use of control alternatives available through social entrepreneurship. It was concluded that popular participation in the board of Social Organizations takes place through representation in the collegiate

* Doutora e Mestre em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Professora universitária. Advogada. E-mail: lidianacst@hotmail.com.

**Doutorando em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Tabela de Notas no Estado do Maranhão. E-mail: rosa.igor87@gmail.com.





body of deliberations or also called the Board of Directors, as well as that the third sector is a legitimate part for the control, monitoring and qualification of acts of public life, as it occupies a prominent place in prevention, combat, information and community awareness regarding the legality of management acts. The research procedure adopted was bibliographic, based on the collection and review of articles, legal works and other bibliographic materials related to the theme presented, with the methodological orientation developed through the method of deductive approach.

Keywords: Ethic; Social Organizations; Participation; Accountability.

INTRODUÇÃO

Desde 1995, a ONG (Organização Não-governamental) Transparência Internacional criou o “CPI (Corruption Perceptions Index)”, o qual, por seu alto grau de confiabilidade, se tornou um dos índices com mais credibilidade na aferição dos níveis de corrupção e de sua percepção pública. Mais que denunciar bolsões de improbidade, esta organização, que hoje conta com mais de 100 filiais e um secretariado internacional com sede em Berlim, considera que todo abuso do poder público para fins privados é corrupção.

Outro dado fundamental à composição do raciocínio defendido neste expediente é o de que, em 2019, o Brasil chegou a ocupar o 106º lugar no índice de percepção da corrupção dentre um total de 180 países, alcançado seu pior resultado desde 2012, sendo sua terceira queda anual seguida. Em 2020 o país se recuperou um pouco e alcançou a 94ª posição, mas ainda permanece em posição bastante desfavorável.

Diversas ferramentas de controle mantidas pelo terceiro setor e pela sociedade civil têm se difundido, e com isso, alguns empreendedores sociais voltaram sua atuação à indexação, compilação, interpretação e fornecimento de dados de gestão pública (de forma acessível) à população.

O tema que perpassa o presente estudo analisa se o empreendedorismo social, enquanto agente de monitoramento público-administrativo, atenderia aos pressupostos democrático-participativos esculpidos pela Constituição de 1988. O escopo da corrupção – mal indelével na História das civilizações, bem como o grau de complexidade inerente aos processos do mundo atual, aliada à copiosa demanda por mudanças no *modus operandi* estatal, perfazem a gama de problemas que contextualizam as análises deste ensaio.

Conforme ilustram os exemplos expostos na discussão, uma rede de controle aos atos e agentes públicos, composta e disseminada pela sociedade civil, foi estabelecida a fim de se efetivar o combate à improbidade e lançar mão de alternativas de cooptação popular-democrática ao desiderato constitucional.

A partir desta percepção, este ensaio visa debater a hipótese de que o terceiro setor (sobretudo as Organizações Sociais, regidas em especial, pela Lei nº 9.637 de 1998) é parte legítima para o controle, monitoramento e qualificação dos atos da vida pública, ocupando, na verdade, um lugar de destaque na prevenção, combate, informação e conscientização comunitária, quanto à legalidade dos atos de gestão.



Nesse sentido, problematiza-se a questão a partir da constatação de que os índices de eventos de corrupção são próximos a zero naquelas localidades onde há maior número de sem fins lucrativos pelo número de habitantes, sendo este um dado relevante, uma vez que o controle social é expressão da capacidade de exercício da cidadania, alcançando consciência e organização próprias a fim de concretizar objetivos próprios e comuns.

A despeito dos processos tradicionais de monitoramento do Poder Público, o presente estudo apresenta como objetivo geral a definição e a caracterização de *accountability*, sendo que a nível específico, visa apontar a capacidade de inspiração e maximização da consciência participativo-democrática no uso de alternativas de controle disponíveis através do empreendedorismo social.

A fim de cumprir a proposta apresentada, o procedimento de pesquisa adotado é o bibliográfico, baseado na coleta e revisão de artigos, obras jurídicas e demais materiais bibliográficos relacionados à temática apresentada, sendo a orientação metodológica desenvolvida por meio do método de abordagem dedutivo.

1 A dinâmica organizacional pública: corrupção e o terceiro setor no Brasil redemocratizado

A publicização dos institutos de direito privado, enquanto mescla de padrões de serviços privados aos públicos e a consequente possibilidade de exploração dos serviços públicos por entes privados inaugurou novas perspectivas contratuais e, por conseguinte, irrompeu um novo mundo de possibilidades aos agentes públicos ímprobos (DI PIETRO, 2016).

A regulamentação das concessões em 1995, do pregão eletrônico de 2002, da parceria público-privada de 2004, do regime diferenciado de contratações públicas de 2011, entre outros, demonstram a crescente abertura das organizações públicas ao regime privado.

Nesse cenário, percebe-se a exigência de um alto grau de cooperação sendo demandado para a harmonização das ações institucionais, públicas e privadas, sobretudo, quando da prestação dos serviços coletivos. O dinamismo social promoveu a relativização de inúmeras configurações e parâmetros até então estabelecidos, obtendo como resultado a conjugação de esforços nas duas esferas, engajadas no propósito comum de coibir a corrupção.

Técnicas como o *compliance*, auditorias, obrigações antissuborno, *due diligence*, *dispute board*, implantação de corregedoria e outras tantas medidas sintetizam a extrema preocupação (sobretudo corporativa) com a chaga social da corrupção. Naturalmente, é necessário pressupor que os mecanismos de controle a favor dos padrões éticos devem dispor de um arcabouço fluido, capaz de acompanhar o comportamento social, porém, nem sempre as tradicionais instituições de controle conseguem transpor as amarras patrimonialistas, autoritárias e disfuncionais de um passado muitas vezes atual.

A respeito da dinâmica pós-moderna que norteia o curso de ações do indivíduo na comunidade, Zygmunt Bauman oferece sua contribuição aduzindo que

podemos dizer que em rigorosa oposição tanto à fé patriótica quanto à nacionalista, o tipo mais promissor de unidade é a que é alcançada, e realçada a cada dia, pelo confronto, debate, negociação e compromisso entre valores, preferências e caminhos escolhidos para a vida e a autoidentificação de muitos e diferentes membros da polis, mas sempre autodeterminados. Esse é, essencialmente, o modelo republicano de unidade, de uma unidade emergente que é uma realização conjunta de agentes engajados na busca de autoidentificação; uma unidade que é um resultado, e não uma condição dada a priori, da vida compartilhada; uma unidade erguida pela negociação e reconciliação, e não pela negação, sufocação ou supressão de diferenças (BAUMAN, 2001, p. 222).

Igualmente, não é por acaso que o teórico e filósofo francês Michel Foucault (2003), também expressou sua leitura acerca dos mecanismos de controle na sociedade pós-moderna explicando que hoje, o controle é menos severo e mais refinado, sem ser, contudo, menos aterrorizador. Acrescenta ainda que, ao longo de sua trajetória de vida, o indivíduo será capturado por diversos sistemas autoritários e cita exemplos como a escola, o trabalho e os momentos de lazer, inclusive, sempre com o intuito de separar, normatizar e transformar o controle, arrematando seu pensamento concluindo que “em nossa sociedade, estamos chegando a refinamentos de poder os quais aqueles que manipulavam o teatro do terror [nas execuções penais públicas] sequer haviam sonhado” (FOUCAULT, 2003, p. 307).

Apesar de Foucault prever a superação de sua teoria acerca da sociedade disciplinar, ainda foram necessárias aproximadamente duas décadas para construção teórica mais adequada ao rebuscamento e à complexidade dos métodos de controle da atualidade. Gilles Deleuze se debruçou sobre a epistemologia proposta por seu conterrâneo gálico ao elaborar a transposição da disciplina de Foucault pela instituição da sociedade de controle.

Através de suas ideias, Deleuze (1992) aponta para a transição da disciplina para o controle, lecionando que as sociedades disciplinares foram deixadas para trás e que há, atualmente, a hegemonia das chamadas sociedades de controle. Tal categoria de análise do controle é caracterizada por seu funcionamento contínuo e comunicação instantânea, em superação ao controle descrito por Deleuze como por confinamento, ainda segundo ele “a sociedade de controle funciona por redes flexíveis moduláveis, como uma moldagem auto deformante que mudasse continuamente, a cada instante, ou como uma peneira cujas malhas mudassem de um ponto a outro” (DELEUZE, 1992, p. 220).

Gilles Deleuze (1992) defende o império da sociedade de controle, sem muros, porém, densamente fragmentada e paradoxal. Por sua vez, o professor Michael Hardt (2000) ensina que

A passagem da sociedade disciplinar à sociedade de controle se caracteriza, inicialmente, pelo desmoronamento dos muros que definiam as instituições. Haverá, portanto, cada vez menos distinções entre o dentro e o fora. (...) A crise contemporânea das instituições significa que os espaços fechados que definiam



os espaços limitados das instituições deixaram de existir, de maneira que a lógica que funcionava outrora principalmente no interior dos muros institucionais se estende, hoje, a todo o campo social (HARDT, 2000, p. 369).

Neste espectro e sob o alicerce doutrinário proposto, a dinamização nas relações de interação, conseqüentemente, nas relações de controle, fez emergir novas carências, hábeis a reivindicar a garantia todos os direitos democráticos legalmente reconhecidos, incluindo monitorar o sujeito historicamente monitorador. Referida situação foi construída a partir dos reclames sociais pela instituição de meios que viabilizem a deliberação e participação coletivas, para que assim, o pacto de confiança e credibilidade nas decisões políticas atinentes, firmado em 1988 entre o cidadão e a Administração Pública quando da promulgação constitucional, pudesse ser renovado.

Este ensaio utiliza o procedimento bibliográfico na construção de suas incursões indutivas, conjugando trechos e provocações epistemológicas visando ao enriquecimento das análises pretendidas. Induz-se que a pioneirismo brasileiro no exercício do *accountability* popular, protagonizado pela da rede organizações sociais e modalidades outras de organização civil, representa uma via especial de controle da atuação pública, e ao mesmo, tem papel importante na promoção constitucional à transparência pública e aos valores democráticos.

O alcance desse protagonismo repercute na pluralização dos processos de gestão em alguns serviços públicos, já que vários setores da sociedade integram seus órgãos diretores.

A expressão “terceiro setor” é utilizada para designar uma conjunto de instituições, que engloba organizações sem fins lucrativos que tem por objetivo a participação voluntária e atuação fora do âmbito governamental. É constituído por essas organizações que também têm interesse social, bem como se destacam na prestação de serviços de assistência social (JORGE, 2020, p. 25).

Verifica-se, contudo, que no campo acadêmico e social não haja consenso entre os autores sobre a denominação social dessas organizações, uma vez que utilizam diversas nomenclaturas, como ONG’s, *Nonprofit Organization* e *Not-For-Profit Organization*. Pautado nas obras de Hodgkinson,(1999), Salamon & Sokolowski, (2016), Jorge (2015, p. 26) destaca cinco características principais que podem definir e classificar as instituições que fazem parte do terceiro setor, quais sejam:

possuem uma realidade institucional, formal (personalidade jurídica) ou informal; são entidades independentes do Estado, ou seja, privadas, e são capazes de gerir suas atividades; são autogovernadas; não são compulsórias, sendo constituídas de maneira voluntária; e não distribuem qualquer lucro aos seus membros ou partes interessadas (JORGE, 2015, p. 26).

O Brasil conta com um conjunto imenso de organizações não-governamentais, muitas delas, ocupadas com os mais diferentes recortes da agenda de direitos humanos e de desenvolvimento humano, atuantes no papel de fiscalizadores das políticas públicas e, logo, das autoridades responsáveis

pela sua concepção e implementação. Na verdade, a partir de experiências como as comunidades eclesiais de base e os grupos não partidários de reação ao regime de exceção, difundidos nos anos posteriores à Constituição de 1988, o movimento social brasileiro ganhou bastante relevância (CANELA et al, 2009, p. 88).

2 O empreendedorismo social como protagonista no controle da Administração Pública: uma reflexão sobre o terceiro setor e o *accountability*

O termo *accountability* pode ser compreendido como o conjunto de procedimentos e mecanismos que levam os dirigentes governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações. Garante-se, assim, uma transparência maior e exposição pública das políticas públicas. Conforme aponta José Matias-Pereira “quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente, mais ‘*accountable*’ é um governo” (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Ao dissertar sobre o conceito de *accountability*, Maiolino (2018) conclui que o mesmo “decorre da existência de uma relação representativa em que os sujeitos submetidos ao controle – os representantes – têm de prestar contas sobre suas ações, palavras e votos, perante múltiplos sujeitos responsabilizatórios”.

Deste modo, é possível perceber que os representantes se tornam responsáveis por suas ações, bem como que a própria noção de representação não se limita apenas a um ato de autorização, que daria ao representante um amplo campo para que o mesmo possa atuar de forma livre e sem qualquer tipo de vinculação, já que há um conjunto de obrigações jurídicas e políticas que irão ensejar a responsabilidade dessas pessoas, em caso do descumprimento (MAIOLINO, 2018).

O conceito ainda envolve controle e transparência, bem como a obrigação de prestar contas, além da apresentação de justificativas para que as ações que foram feitas e para as que não foram realizadas. É uma prestação de contas que as organizações devem realizar. A maioria dos estudos sobre *accountability* dão foco ao Estado e destacam as práticas de boa governança. Já com relação ao terceiro setor os estudos são mais recentes e se justificam pelo fato de que a *accountability* se tornou um fator de sustentabilidade (BRITO; PEREZ, 2014)

Quando se pensa em controle social e *accountability*, a cátedra leciona, que a partir da década de 1980 tais designações passaram a ser adotadas como “controle político-administrativo da sociedade civil sobre as atividades do Estado” (SILVA DE BONA et al, 2018, p. 215-234). Ensina, outrossim, que a própria Constituição da República já contemplou a demanda participativa, instituindo instrumentos como a Ação Civil Pública, as audiências públicas, os conselhos de gestão e fiscalização, entre outros.

A possibilidade de condensar o encargo fiscalizatório e o exercício político, democrático e participativo é expressão de que a evolução social também se orienta a partir de uma perspectiva exterior, por meio de técnicas adequadas. O direito é, por excelência, instrumento capaz de provocar



mudanças na sociedade, mas mesmo assim, não é possível supor que todos os tipos de atuação são aplicáveis em dada sociedade, sendo necessário respeitar o seu tempo de evolução, sob pena de ineficácia ou da produção de resultados contraproducentes, sendo possível concluir que é mais fácil destruir uma comunidade que fazê-la evoluir (ASCENÇÃO, 2005, p. 27).

Com objetivo de aclarar ainda mais os questionamentos acerca da hipótese de que a colaboração coletiva na fiscalização da gestão administrativa contribui para a prevenção e repressão à corrupção, o conhecimento de alguns dados estatísticos auxilia na compreensão dessa relação.

O estudo de Guilherme Canela e Solano Nascimento (2009, p. 89), em conjunto com o levantamento realizado em 215 municípios brasileiros por Luiz Alberto Weber (2006, p. 31), interpretou e catalogou dados referentes à corrupção e ao controle exercido através dos empreendedores sociais.

O resultado da pesquisa concluiu, que nas localidades onde o número de associações coletivas (lato sensu, como organizações de classe, clubes, entre outros) existentes é discreto, há uma tendência à ocorrência de fraudes graves e sucessivas nas administrações públicas respectivas. Por igual maneira e em sentido oposto, nas localidades onde há abundância de instituições sem fins lucrativos por mil habitantes, os episódios de corrupção são, praticamente, reduzidos à zero (CANELA *et al*, 2009, p. 89).

Através dos estudos empreendidos na concepção deste trabalho, foi possível concluir que, nos municípios onde uma rede de organizações sociais do terceiro setor (incluindo associações, organizações de classe, entre outros) se faz presente, os índices de corrupção estão próximos a zero.

Além dessa forma de contribuição à boa governança, outro ponto de convergência democrático-participativo no protagonismo de entidades privadas no encargo fiscalizatório, é percebido através do Conselho de Administração das Organizações Sociais, que segundo a alínea b, inciso I, artigo 3º da Lei n. 9.637/98, é composto pela sociedade civil no montante de 20 a 30% do total de integrantes.

Além de coibir atos ímprobos, as organizações sociais também fomentam a representatividade das esferas populares em sua gestão. Acerca do Conselho de Administração, nas organizações sociais:

O instrumento de controle social previsto no projeto de organizações sociais refere-se à participação de entidades representativas da sociedade civil no seu conselho de administração. O Conselho de Administração da organização deverá ter 20-40% de membros natos representantes do poder público; 20-30% de membros natos representantes de entidades da sociedade civil; até 10%, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou associados; 10-30% de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral, e até 10% de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto (PEREIRA, 1999, p. 338).

Assim, garante-se a participação de múltiplos nichos sociais, fomentando o debate das questões relacionadas à vida coletiva, conferindo benefícios de se

estabelecer meios de legitimação gerencial-cidadã e transpondo a prestação do encargo em si. Isso porque, os membros do Conselho e também os usuários dos serviços prestados, a partir da proximidade estabelecida com a Administração, têm a oportunidade de chamar atenção para a qualidade dos produtos e serviços, exercendo fiscalização sobre os responsáveis ou mesmo cobrando medidas de forma imediata, sem intermediários.

Nesse sentido, o economista germânico Albert Otto Hirschman (1970) explica qual a importância de se conceder autoridade ao indivíduo, invocando fenômenos como a despolitização e o sentimento de estagnação presentes na relação entre civil e governo.

O autor adverte sobre a necessidade de se criar instituições que possibilitem aos cidadãos manifestarem suas convicções, bem como exercerem influência para que não haja decepção e despolitização. De fato, quando as instituições políticas não possibilitam aos cidadãos a livre manifestação sobre assuntos de natureza pública, a tendência é que os mesmos desistam de participar nas ações coletivas (HIRSCHMAN, 1970, p. 57).

Isto é, faz-se necessário garantir o exercício político e deliberativo dos indivíduos que integram a sociedade, sob pena de se comprometer a iniciativa de participação na vida coletiva, em geral. Portanto, tal garantia abrangerá prestações positivas por parte do Estado, visando à efetivação desse paradigma.

Ainda nesse sentido, é possível arrematar o raciocínio com a máxima de que, indistintamente, a participação cidadã não poderá estar circunscrita aos limites territoriais aos quais pertence. Nessa conjectura, os cidadãos são tomados como sujeitos sociais, ocupados da promoção e defesa de interesses públicos (CUNILL GRAU, 1998, p. 27).

Em síntese, a conjugação da missão fiscalizatória dos atos administrativos, sobretudo quanto aos aspectos econômico-financeiros da gestão de verbas e de interesses públicos, com a necessidade de se garantir a participação social deliberativa, é uma mais que uma alternativa legítima de otimizar a realização de direitos fundamentais, mas na verdade, uma tendência. Há muito, a iniciativa privada tem chamado para si a responsabilidade pela prestação de serviços públicos dos mais variados tipos, e no caso do *accountability* protagonizado por empreendedores sociais, não é diferente.

Na esteira dessa argumentação, Cunill Grau apresenta o orçamento participativo e os Comitês Municipais de Saúde como expressões desse incremento participativo ao conjunto de direitos garantidos pela ordem jurídica vigente. Inclusive, a nível internacional, segundo a autora, também emerge “intervenções orgânicas nesse sentido” (CUNILL GRAU, 1998, p. 27).

Convém abrir um parêntese para o alcance global do protagonismo associativo e empreendedor, que acaba influenciando nos rumos de cada desenlace da trama internacional cuja razão de ser se vincule ao combate à corrupção. Equivale a dizer, em síntese, que aqueles atores não-estatais de direito internacional, têm desencadeado uma série de acontecimentos na arena externa, sendo muitos desses, com último grau de relevância à estabilidade e harmonia do pacto internacional.

Acerca da coerência de se conceder cada vez mais espaços aos sujeitos não-estatais de direito internacional, especialmente os que abarcam o protagonismo participativo, Duarte Júnior conclui que, mesmo na vigência de um



regime liberal, o Estado ainda visara ao bem-estar e à prosperidade dos indivíduos (DUARTE JÚNIOR, 2008, p. 17).

Portanto, se o Estado visará ao bem-estar e à prosperidade comuns, intuitivo aceitar que, cedo ou tarde, novas expressões associativas se originem na coletividade, devendo ser amplamente incluída na dinâmica do combate à corrupção em escala global. Referidas expressões, não podem ser excluídas do rol de atores no âmbito da política internacional, assim como também não o podem no âmbito da política doméstica, rumo à concretização dos preceitos democráticos constitucionalmente garantidos (DUARTE JÚNIOR, 2008, p. 17).

Nesse sentido, merece menção expressa a lição de Duarte Júnior, pois resume a importância de garantir o protagonismo dos entes não-estatais que englobam o universo do empreendedorismo cooperador à missão de combate à corrupção, conforme a transcrição a seguir:

Sendo, portanto, a participação e a oposição os elementos fundamentais para trilhar o caminho da democratização no plano interno dos Estados, o que a teoria idealista afirma é que, no plano internacional, devem ser reconhecidos os interesses e desígnios destes mesmos protagonistas, de modo que a atuação de indivíduos, grupos, instituições, organizações inter, supra e não governamentais passa a ser parte integrante e relevante na busca da garantia de uma ordem estável na qual possam realizar seus interesses com segurança, sobretudo, quando se considera a intrínseca relação entre estabilidade interna e externa no cenário da política internacional do século XXI (DUARTE JÚNIOR, 2008, p. 17).

Quanto aos atores sociais que empreendem no campo do controle público, Cunill Grau destaca a atuação das associações e dos movimentos sociais, tendo em vista seu papel e sua contribuição no combate à corrupção. Neste ponto, a obra se refere à filosofia habermasiana ao invocar o conceito normativo do público, já que condensa o protagonismo de tais entidades como atuação inerente à própria existência da *res publica* (CUNILL GRAU, 1998, p. 27).

Dentre os muitos benefícios que se percebe na comunhão de atores públicos e privados na trama de prevenção e combate à corrupção, a cátedra em evidência (CUNILL GRAU, 1998) indica a possibilidade de geração e de propagação de convicções práticas, de temas relevantes para toda a sociedade.

Além disso, merece destaque outra benesse à comunhão público-privada no contexto anticorrupção, apontada pela obra de Cunill Grau, qual seja, a “geração e propagação de convicções práticas de temas relevantes para toda a sociedade” (CUNILL GRAU, 1998, p. 27). Isso, porque, à medida que a cidadania participativa se mostra à frente das tratativas fiscalizatórias que visam garantir uma atuação ética no cenário público-administrativo, surge a possibilidade de que novos indivíduos sejam integrados à rede de controle, já que o exemplo gera como produto, a identificação.

Por fim, mais um incremento à tese de que as associações e os movimentos sociais devem ter papel de destaque no palco do combate aos atos de corrupção e improbidade administrativa diz respeito ao “enriquecimento do

debate público no seio da sociedade, esta pode exercer uma função de crítica e controle sobre o Estado” (CUNILL GRAU, 1998, p. 27). Ou seja, por se tratar do importante encargo de fiscalizar o ente mais importante da configuração político-administrativa adotada por todo o mundo (o Estado), lança-se mão de um filtro fundamental no desenvolvimento dos debates acerca da fiscalização: a oposição, já que retira o ente público do centro das discussões e o coloca em posição de vigiado (e não de vigia).

Ou seja, a súplica por mecanismos de controle e de participação social nas decisões públicas tem demandado vários esforços a nível científico, acadêmico, administrativo e comunitário. Além disso, acrescenta-se que todo reforço da sociedade na atuação fiscalizatória é bem-vindo, a fim de se obter uma transparência administrativa cada vez mais límpida e com processos de decisão claros e objetivos, e por isso, passíveis de questionamento por qualquer do povo (CUNILL GRAU, 1998, p. 27-30).

A representação institucional deve assegurar condições de deliberação pública, o respeito ao pluralismo e a igualdade política, dando aos cidadãos, a possibilidade de intervir no processo de decisão e criando condições para o alcance da justiça social.

Em continuidade, importante pontuar que, as instituições do terceiro setor foram idealizadas nas últimas décadas do século XX, no Brasil, e acompanharam o movimento de democratização das instituições iniciada pela Constituição Federal de 1988. Partindo dessas premissas, contam com mecanismos de representação civil desde a sua gênese.

Na verdade, trata-se da característica mais pertinente ao presente estudo, digna de menção e melhor detalhamento: o Conselho de Administração das Organizações Sociais, obrigatoriamente integrado por múltiplos entes representativos, incluindo como membros natos, representantes outros da sociedade civil e, ainda, membros representantes do Poder Público.

Ademais, outro aspecto também relevante de ser ressaltado na ontologia organizacional das Organizações Sociais, é que, além do controle interno e do controle social, as entidades em estudo também recebem fiscalização por parte do Estado, em razão do vínculo normativo proveniente do Contrato de Gestão, eventualmente, firmado com o governo para prestação de determinado serviço público. Não há prejuízo, portanto, do monitoramento contábil constitucional instituído, exercido, sobretudo, pelos demais entes de controle externo, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público.

Perruzo (1991) propõe uma classificação para os tipos de participação social, incluindo a *i* - participação passiva (mais presente em relações verticais, portanto de caráter autoritário, predominando nos casos onde o cidadão não se envolve por indiferença ou por não concordar com as medidas vigorantes, submetendo-se ao pré-estabelecido, delegando o poder de controle a outrem); a *ii* - participação controlada (é operada com restrições específicas, admitindo limitações no exercício participativo, apesar de se encontrar num nível intermediário de maleabilidade da fiscalização) e a *iii* - participação-poder (é caracterizada pela democracia, pela participação ativa e autônoma, não sendo passiva, nem manipulada, “apesar de por vezes ser limitada, no sentido de não atingir todas as instâncias da estrutura política ou não abarcar todas as decisões”). A participação-poder compreende dois processos administrativos



que contribuem com a prática do poder partilhado. São eles: a cogestão e a autogestão.

Por sua vez, cogestão sugere coparticipação nas instituições, associações, governo, empresas e demais organizações existentes, pressupõe a partilha do poder decisório e sua entrega a mais de um agente determinante. Por sua vez, autogestão indica atuação em nome próprio, é exercida de forma direta pela população, seja nas associações e nos órgãos do poder público ou nas empresas (pelos trabalhadores, por exemplo), no que se refere à tomada de decisões.

O que difere ambos os processos de participação-poder relatados pela autora é o fato de a autogestão ter uma maior abrangência, não está adstrita aos limites organizacionais, corporativos ou municipais, pois, possui a possibilidade de abarcar várias esferas ao mesmo tempo: econômica, social, política, jurídica e cultural.

Por fim, considerando as características de manifestação da corrupção, inúmeros estudiosos preferem tratá-la em semelhança às doenças nas quais os indivíduos são acometidos. Estabelecendo um paralelo de que a organização representa esta célula, esta unidade social e a corrupção uma moléstia cuja manifestação se dará de forma degradante e maléfica aos interesses particulares e coletivos.

3 Estratégias e alternativas democratizantes: o terceiro setor como instrumento legítimo de monitoramento público

Partindo do pressuposto de que a corrupção é endêmica, isto é, se manifesta em determinado segmento da sociedade de acordo com as influências e com as oportunidades vivenciadas, se torna necessário contra-atacar as práticas de corrupção com exemplos replicáveis e de alto impacto. Ou seja, na luta contra esse problema é importante compreender que as tratativas não poderão partir apenas de um ou outro segmento da sociedade, mas sim serem amplamente incentivadas em todos os segmentos sociais.

Na perseguição da difusão desse ímpeto de boas práticas, o perfil desse empreendedor social, influente nos mais diversos âmbitos comunitários, pode ser absorvido e apreendido da seguinte transcrição Pelbart (2003), explicando que:

O ideal hoje é ser o mais enxuto possível, o mais leve possível, ter o máximo de mobilidade, o máximo de conexões úteis, o máximo de informações, o máximo de navegabilidade, a fim de poder antenar para os projetos mais pertinentes, com duração finita, para o qual se mobilizam as pessoas certas, e ao cabo do qual estão todos novamente disponíveis para outros convites, outras propostas, outras conexões. A própria figura do empreendedor já não coincide com aquele que acumula tudo, capital, propriedade, família – ao contrário, é aquele que pode deslocar-se mais, de cidade, de país, de universo, de meio, de língua, de área, de setor (PELBART, 2003, p. 97).

Nesse limiar, uma nova classe de empreendedores sociais, engajados no combate ou na mitigação dos efeitos nocivos da corrupção e seus congêneres éticos, trazendo consigo uma variedade de iniciativas vetoradas para um impacto social efetivo emergiu na malha organizacional. De maneira descentralizada, vários projetos estão sendo desenvolvidos nesse sentido, tanto em âmbito nacional como em escala internacional, inclusive para aplicação estritamente privada.

Exemplo disto é encontrado no projeto intitulado Observatório Social do Brasil, de iniciativa paranaense e que congrega, atualmente, mais de uma centena de observatórios sociais da gestão e dos recursos públicos, espalhados por cento e quarenta e dois municípios, em pelo menos dezessete Estados.

O Observatório Social do Brasil atua como uma pessoa jurídica, na forma de associação e prima pelo trabalho técnico, com o monitoramento de comprovantes públicas em nível municipal, desde a etapa da publicação do edital até a efetiva entrega do produto ou serviço, com o objetivo de agir preventivamente no controle social de gastos públicos (OBSERVATORIO, s/d).

Tanto é verdade, que já é possível verificar a realização de eventos catalizadores desse perfil, atuante no cenário público de alta incidência de desvios e má governabilidade. Alguns exemplos são encontrados na realização do 1º Congresso Pacto Pelo Brasil, do 8º Encontro Nacional de Observatórios Sociais (Curitiba, 2017); Conferência Ethos 360, (São Paulo, 2017); Bate-Papo Unidos Contra a Corrupção (Recife, 2018); Maratona de Tecnologia Contra a Corrupção – “3º HackRibeirão Contra a Corrupção” (Ribeirão Preto, 2019) entre outros.

Como produto de tais eventos são lançados, frequentemente, estudos e planos, nos quais, seus porta-vozes e especialistas militam pelo fim das prisões como forma exclusiva de combate à corrupção, apontando a necessidade de se investir na cultura. Outro diagnóstico presente nos estudos e nas falas de tais empreendedores sociais argumenta sobre a importância de o Poder Público adotar a sustentabilidade como critério para o estabelecimento de contratos e, a responsabilidade que as empresas têm em apostar na responsabilidade social e ambiental, formando, nas palavras do Caio Magri (Presidente do Ethos 360, 2017), um lobby do bem.

Assim como a ONG Transparência Internacional, outras organizações sem fins lucrativos, em nível regional e local, também contam com diversos instrumentos estatísticos e apoio especializado, buscando continuamente elaborar estudos e estratégias otimizadoras de resultados na missão de coibir/prevenir a corrupção. Valendo dessa força e de recursos tecnológicos, alguns empreendedores têm canalizado sua atuação na união, compilação, procura e interpretação desses dados, imbuídos da tarefa de compilar e interpretar tais informações.

Em muitos casos, são atores sociais capazes de superar a indignação paralisante, promovendo, por vezes, práticas fundamentais à efetivação do controle social e, paralelamente, oportunizando a participação popular neste processo responsável, um dos objetos de reclame desde os protestos contra o aumento da passagem pública, em 2013.

Rogério Gesta Leal (2013), responsável teórico pelo olhar clínico sobre a patologia da corrupção, nesse prisma, conclui que a energia do controle e da



responsabilidade deveria ser extrema diante de atos corruptivos. Não se trata de exigir uma punição extremada, como a caça às bruxas, mas sim na reflexão necessária de qual o curso das ações realizadas no presente e sua repercussão para o futuro. Em conclusão, a questão emergente é que fenômenos multifacetais como a corrupção não podem ser tratados como passíveis de soluções mágicas, imediatas e midiáticas, reclamando, assim, mudanças profundas em hábitos e costumes culturais, políticos e institucionais” (LEAL, 2013, p. 13-25).

Pelo exposto, são verificadas iniciativas de cunho social e empreendedor no sentido de integrar interessados (ou *stakeholders*) no processamento dos atos de gestão e, dessa forma, propiciar aos cidadãos, mecanismos eficazes de atuação controladora sobre tais atos. Espera-se, assim, através do presente estudo, sinalizar a tendência disruptiva e democratizante na difusão do empreendedorismo social como agente de controle dos atos de gestão, em colaboração com o Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de todas as explicações explicitadas, é possível concluir que a participação popular na diretoria das Organizações Sociais se dá mediante representação no órgão colegiado de deliberações ou também chamado de Conselho de Administração. A despeito de guardar semelhança com quaisquer outros órgãos deliberativos de cúpula, o, órgão em análise, reúne personagens plurais da sociedade a fim de alavancar o debate e a participação de todos no destino da organização.

Além disso, discutiu-se o fato de o combate à corrupção implicar na necessidade de uma atuação sistemática e estratégica, com horizonte temporal de longo prazo e voltadas, prioritariamente, à sua prevenção.

De toda forma e para além desta constatação, o ensaio enobreceu o papel da sociedade civil organizada no exercício do direito participativo de deliberação e controle da Administração. Através disto, o valor do pluralismo político e democrático é promovido com a integração social na missão de fiscalizar e combater a corrupção e a improbidade administrativa.

A hipótese de que o terceiro setor e a sociedade civil organizada, cuja finalidade de atuação circunscreva o monitoramento dos atos que envolvem dinheiro público, ostentam protagonismo na fiscalização, se dá em virtude das seguintes premissas: *i* - as instituições privadas sem fins lucrativos atuam sob a perspectiva de um regime de gestão mais dinâmico e diversificado na cadeia de coibição à corrupção; *ii* – o Conselho de Administração, órgão gestor nas Organizações Sociais, é composto por um Conselho de Administração que comporta diversos setores da sociedade, dignificando o pluralismo erigido pela Constituição Federal de 1988; *iii* – ajuda a promover o direito à participação nos processos de monitoramento administrativo, em atendimento ao princípio democrático.

Deste modo, é possível concluir que o terceiro setor é parte legítima para o controle, monitoramento e qualificação dos atos da vida pública, uma vez que ocupa um lugar de destaque na prevenção, combate, informação e conscientização comunitária, quanto à legalidade dos atos de gestão.



REFERÊNCIAS

- ASCENSÃO, J. O. **Introdução à ciência do Direito**. São Paulo: Renovar, 2005.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BIGNOTTO, N. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, Leonardo; FIGUEIRAS, F. (organizadores). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- BRITO, Thamires da Silva; PEREZ, Olivia Cristina. Accountability nas organizações do terceiro setor. **Revista Pensamento e Realidade**, 2014. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/download/22422/16426>. Acesso em: 25 jun. 2021.
- BRESSER PEREIRA, L. C. CUNILL GRAU, Nuria. **O público não-estatal na reforma do Estado – O controle social nas organizações sociais no Brasil** (Mariane Nassuno). 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- CANELA, G. NASCIMENTO, S. (Coord.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF: ANDI, 2009, p. 89. Disponível em: http://www6.ufcspa.edu.br/_static/acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf. Acesso em: 08 jun. 2021.
- CUNILL GRAU, Nuria. **Repensando o público através da sociedade** ^{3/4} **novas formas de gestão pública e representação social**. Rio de Janeiro, FGV, 1998.
- DELEUZE, Gilles. **Post-scriptum sobre as sociedades de controle**. In: Conversações – mediador: Antônio Negri (1990). Tradução de Peter Pál Pelbart. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Transformações do Direito Administrativo. **Revista de Direito da Administração Pública**, Universidade Federal Fluminense, ISSN 24472042, a. 2, v. 2, n. 1, jan/jun. Rio de Janeiro: 2016.
- DUARTE JÚNIOR, Dimas Pereira. *Accountability* e Relações Internacionais. **Revista Ponto e Vírgula**, v. 4, n. 12 – 24, São Paulo: 2008.
- FOUCAULT, M. Conversação sem complexos com um filósofo que analisa as “estruturas do poder” (1978). In: **Ditos e escritos IV: estratégia, poder-saber**. Org. Manoel Barros da Mota. Trad. Vera Lúcia A. Ribeiro. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.





HARDT, M. A sociedade mundial de controle. In: ALLIEZ, E. (Org.). Gilles **Deleuze**: uma vida filosófica. São Paulo: Ed. 34, 2000.

HIRSCHMAN, A. **Exit, voice and loyalty: reponses to decline in firms, organizations, and states**. Harvard University Press, 1970.

JORGE, Fernanda dos Santos. **Fatores Determinantes da Accountability no Terceiro Setor**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade. Porto Alegre, 2020.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração e Sociedade**: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

MAIOLINO, Eurico Zecchin. Accountability popular e os sistemas de governo. **Revista dos Tribunais**. vol. 990/2018 | p. 41 - 54 | Abr / 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Como funciona**. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/como-funciona/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

PELBART, P. P. **Vida capital**: ensaios de biopolítica. São Paulo: Iluminuras, 2003.

SILVA DE BONA, R. BOEIRA, S. L. **Observatório social do Brasil e os desafios organizacionais do controle social**. Ed. (2018). Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 23, n. 75 (215-234).

WEBER, L. A. **Capital social e corrupção política nos municípios brasileiros**: o poder do associativismo. Brasília, 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Pág. 31.