

A Atuação das Organizações Não Governamentais no Controle Social da Gestão Pública: O caso do Instituto Nossa Ilhéus

Autoria: Luiza Silva Buente¹; Adrielle Victoria Soares Alves²

¹ Universidade Estadual de Santa Cruz, lu.buente@gmail.com

² Universidade Estadual de Santa Cruz, adriellevictoria@gmail.com

1.Introdução

O processo de redemocratização brasileira na década de 1980 trouxe a implantação do projeto neoliberal e apresentou profundas consequências para a população brasileira. Além da busca da reestruturação do Estado e da economia, esse processo resultou em impactos sobre a cultura política do país. Nesse contexto, conceitos como Sociedade Civil, participação e cidadania sofreram mudanças. Em meio a esses termos a cidadania se destaca, por englobar em sua semântica a relação entre a sociedade civil e o Estado (DAGNINO, 2004).

Outro fator marcante para o processo de transformação política, social e econômica do país foi a Reforma do Aparelho do Estado brasileiro na década de 1990, quando alguns foram delineadas políticas mais específicas em prol do desenvolvimento democrático do país. Diante dessa perspectiva, o presente artigo trata das transformações políticas ocorridas no Brasil nas últimas décadas, sob a ótica da adoção dos princípios democráticos com a Constituição Federal de 1988, e da Reforma do Aparelho do Estado já nos anos 1990, com o intuito de contextualizar a proposta central de apresentar caso do Instituto Nossa Ilhéus, uma OSCIP que atua controle social da gestão pública municipal, por meio de projetos como, “De Olho na Câmara”.

Propõe-se, especificamente a discutir brevemente o histórico das reformas políticas brasileiras e suas características centrais, a formação e consolidação do terceiro setor no país conforme os preceitos democráticos e a ideia de *accountability societal*. Em paralelo, procura-se destacar a importância da institucionalização de meios de participação social no controle da gestão pública, tanto para a redução da corrupção, quanto para auxiliar o alcance do bem estar social ao sanar as demandas sociais.

2.Marco Teórico

As discussões recentes acerca dos efeitos da globalização tratam de aspectos relacionados à aproximação de mercados, maior difusão informações, dentre outros fatores de caráter superficial e finalístico. Entretanto, o processo de globalização também incorreu em mudanças significativas em âmbitos culturais, estruturais, e políticos nas diversas nações, determinando o contexto econômico e social atual. A difusão dos princípios democráticos e da ideologia neoliberal em países da América Latina é um exemplo típico de mudanças nas relações entre Estado, mercado e da sociedade contemporânea. Especificamente no Brasil,

1

ocorreram mudanças políticas e sociais nítidas após a promulgação da Constituição de 1988, a qual instituiu o país como uma democracia participativa, definiu a descentralização do poder público e assim deu ao povo o poder de exercer o controle do Estado Brasileiro (LOUREIRO, 2012).

Já a última reforma do Aparelho do Estado em 1995 corroborou com alguns ideais da perspectiva neoliberal que defende a premissa da liberdade e da primazia do Mercado sobre o Estado e do individual sobre o coletivo. Com isso estabeleceu que a configuração ideal é a de Estado mínimo, ou seja, aquele que não intervém no livre jogo dos agentes econômicos, e defende a privatização e descentralização.

Draibe (1993), aponta uma forma de privatização e descentralização do poder público, o “deslocamento da produção e/ou da distribuição de bens e serviços públicos para o setor privado não-lucrativo” ou seja, para organizações não governamentais, filantrópicas ou comunitárias, que no caso deste artigo seriam as OSCIP voltadas a ações de cidadania, programas sociais e participação e controle social da gestão pública.

Anteriormente a última configuração do Estado em 1995, o Brasil já havia passado por diversas reformas que buscavam abandonar características culturais dos modelos de gestão do Estado Absolutista e Burocrático e a implementar o Estado Gerencial. O principal fator de impulsor das mudanças gerenciais era constante preocupação quanto à redefinição do papel do estado e uma busca maior da inserção da participação da sociedade civil na administração pública, e em função de reverter a crise Estado Burocrático nos anos de 1980 e a diminuição da capacidade do governo em atender as crescentes demandas sociais (LOREIRO, 2012).

Diante do cenário das décadas de 1980 e 1990, um dos intuitos da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 foi o de dar maior efetividade ao controle e responsabilização do poder público. Paralelamente há uma expansão e ressignificação das organizações do chamado Terceiro Setor, composto por Organizações Não Governamentais (ONGs), que passam a agir de forma crescente no cenário nacional ao desempenhar atividades antes cabidas ao Estado (ABONG, 2013).

Vale destacar que as organizações não governamentais são criadas e classificadas de acordo com sua área de atuação e formação. Uma das tipologias de ONGs são as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que são criadas por iniciativa privada, que têm um certificado emitido pelo poder público federal ao comprovar o cumprimento de certos requisitos, especialmente aqueles derivados de normas de transparência administrativas (ABONG, 2013). Em contrapartida, podem celebrar com o poder público os chamados termos de parceria, que são alternativas de convênios para ter maior agilidade e razoabilidade em prestar contas.

A criação da Lei 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como OSCIP surgiu da necessidade de um novo arcabouço legal, que reconhecesse o caráter público de um conjunto, imenso e informal, de organizações da sociedade civil e facilitado no processo de colaboração entre essas organizações e o Estado.

De acordo a Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais para uma organização obter a qualificação OSCIP, a entidade deve atender aos requisitos dos artigos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º da Lei 9.790/99, ou seja: i) ser pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos; ii) atender aos objetivos sociais e às normas estatutárias previstas na Lei; iii) apresentar cópias autenticadas dos documentos exigidos. A Lei 9.790/99 buscou simplificar os procedimentos para o reconhecimento institucional das entidades da sociedade civil como OSCIP e estabeleceram características fundamentais, como área de atuação específica, instrumento contratual, etc, com o objetivo de habilitar as instituições a agirem em prol do bem estar social (ABONG, 2013).

A criação e regulamentação das ONGs em OSCIP tem relação com o aprofundamento da relação entre Estado e Sociedade, e é consubstanciado pelo *princípio da subsidiariedade* que estabelece a realização de ações de interesse público, por meio de delegação social e da atuação de entidades de colaboração e de cooperação (MOREIRA NETO, 1997, p.186 e 188). Segundo Di Pietro (2006), a partir deste princípio a nova relação entre Estado e sociedade é orientada a promover maior efetividade da Administração Pública. Assim a sociedade passa a ter uma postura diferente em relação aos seus representantes, cobrando e utilizando meios mais efetivos de responsabilização dos governantes infratores.

É nesse contexto que o conceito de *Accountability* entra em cena em Brasil, termo que se refere à responsabilização, à fiscalização e o controle dos agentes públicos. Implica na capacidade de o agente fiscalizador cobrar uma justificativa do governante quanto a seus atos e para garantir o desempenho proposto e demandado referente ao serviço público. Entende-se, então, por *accountability* a maneira do Estado, da sociedade organizada ou não organizada tornar o governo passível da responsabilidade pela sua atuação (ODONNEL, 1998).

O'Donnel (1998) divide a *Accountability* em três dimensões: vertical, horizontal e social (ou societal). A *Accountability* vertical representa a capacidade dos eleitores julgarem os eleitos e o reelegerem, ou não na próxima eleição. A segunda dimensão da *accountability* é a horizontal, que significa uma mútua fiscalização e controle entre os poderes e os órgãos, por meio dos Tribunais de Contas ou Controladorias Gerais e agências fiscalizadoras.

O terceiro tipo é o *accountability* social (ou societal) que refere-se às entidades sociais como associações, sindicatos, ONGs, mídia, etc., que investigam, denunciam e cobram responsabilização dos agentes públicos. O *accountability* social, nada mais é do que a responsabilidade social, que se utiliza de ferramentas envolvendo diversas associações,

movimentos ou mídia, que expõem a situação do governo de forma transparente para influenciar as decisões políticas em função dos benefícios sociais. Representa o controle social realizado por instituições organizadas pela sociedade civil, que procura alcançar as ações dos políticos, governos e gestores burocratas, como é o caso do Instituto Nossa Ilhéus, no município de Ilhéus situado no litoral Sul da Bahia. O Instituto Nossa Ilhéus é uma organização de iniciativa da sociedade civil que tem intuito de fortalecer a cidadania e a democracia participativa com base no desenvolvimento sustentável e no controle social (INI, 2012, p.1).

3. Método de Investigação

Este artigo trata de um estudo de caso do Instituto Nossa Ilhéus. Quanto a técnica pesquisa, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, constituída de revisão da literatura sobre as temáticas Democracia, Reforma do Estado brasileiro *Accountability* social e as Organizações Não Governamentais, a fim de realizar um levantamento do estado da arte. Também foi realizada uma pesquisa documental, pois foram coletados dados e informações mediante a pesquisa em documentos do acervo do Instituto Nossa Ilhéus, como o Relatório do Legislativo da Câmara de Vereadores (RLCV), 2009 -2011(2013) e Relatório de Desempenho dos Vereadores (RDV) (2013), Relatório Anual das Atividades 2012 (RAA).

Quanto a análise de dados esta pesquisa é de natureza qualitativa, pois consiste no levantar dados que permita chegar a conclusões sobre a efetivação do *accountability* social como mecanismo de controle da gestão pública pela sociedade civil. Também foi realizada uma pesquisa quantitativa, pois através do RDV é possível mensurar e analisar qual o desempenho dos Vereadores e assim, também, verificar quais os impactos o projeto causou até o primeiro semestre de 2013. Por meio da abordagem qualitativa é possível ao pesquisador realçar os valores, as representações, as opiniões e as atitudes além de permitir-lhes compreender os fenômenos caracterizados por um alto grau de complexidade interna do fenômeno pesquisado. Já em relação à pesquisa quantitativa permite analisar com maior grau de certeza e relevância o objeto estudado.

4. Resultados

Conforme pesquisa documental constatou-se que o Instituto Nossa Ilhéus (INI) é uma entidade fundada em 09 de março de 2012 por um grupo de 27 associados. Segundo o Relatório Anual das Atividades (RAA), trata-se de uma OSCIP apartidária, que objetiva desenvolver e fornecer cidadania e democracia participativa, com base no incremento sustentável e de controle social (INI, 2012, p.1). Seu quadro funcional é composto por sua Assembleia Geral, pelo Conselho Deliberativo, pelo Conselho Fiscal e por Diretoria Executiva. O Instituto é membro integrante da Rede Brasileira por Cidades Justas e

Sustentáveis, da ABRACCI- Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade e do MCCE – Movimento Contra a Corrupção Eleitoral.

O INI busca alcançar seus objetivos por meio da elaboração de projetos como de “Olho na Câmara”, que objetiva efetivar o controle da rotina da Câmara de Vereadores do município, expondo por meio de comunicação à sociedade as discussões e tomadas de decisões previstas no ambiente gerencial público. O projeto “De olho na câmara de Vereadores de Ilhéus”, se propõe acompanhar as sessões e divulgar para a comunidade o que acontecia no poder Legislativo ilheense (RAA, 2012, p.2). As ações desenvolvidas pelo projeto têm como um dos objetivos fiscalizar e cobrar dos representantes o cumprimento de suas funções. Assim, a partir de informações retiradas do Relatório do Legislativo da Câmara de Vereadores (RLCV), e Relatório de Desempenho dos Vereadores (RDV) desenvolvidos pelos membros Instituto é possível mensurar qual o desempenho dos Vereadores e assim, também, verificar quais os impactos o projeto causou durante o exercício. A avaliação e análise do desempenho dos vereadores podem ser realizadas a partir de três fatores: as indicações, projetos de leis aprovados e a presença nos cargos.

Ao analisar de forma quantitativa as informações do projeto contidas no relatório do Legislativo, é possível verificar que a quantidade de indicações depois da implantação do projeto, apresentou uma diferença de 13,28 indicações a mais que o período antes do projeto Enquanto o segundo indicativo referente à quantidade média de projetos aprovados por ano pela Câmara de Vereadores, apresentou um valor positivo, porém pequeno de 0,36 no índice de projetos aprovados Por fim, o terceiro indicador, o de frequência dos vereadores em seus cargos, apresentou um resultado significativo da atuação do projeto nas atividades do legislativo do Município de Ilhéus, pois apresenta 70% de aumento na frequência dos vereadores nas seções.

Conjectura-se, portanto, que por seu carácter inovador e de finalidade pública, a atuação do Instituto Nossa Ilhéus por meio do projeto “De olho na Câmara”, só reforça a relevância do conceito do *accountability* social aplicado pelas ONGs, principalmente ao se tratar de interesses públicos e respostas as demandas sociais. Em especial, o projeto “De olho na Câmara dos Vereadores” uma das nove iniciativas desenvolvidas pelo INI, representa uma ação de importância significava para o desenvolvimento político do município, por representar meios da sociedade avaliar a participação e cobrar a efetividades dos representantes eleitos.

5. Considerações Finais

O estudo deste caso, em suma, demonstra uma experiência efetiva de fortalecimento dos instrumentos e *accountability social* no país, principalmente por aperfeiçoar os serviços



XVII Semana do Administrador do Sudoeste da Bahia ISSN: 2358-6397

O Administrador da Contemporaneidade: desafios e perspectivas

públicos e desenvolver a capacidade do Estado em responder as demandas dos cidadãos. Demonstra, inclusive, como um simples projeto, como o De Olho na Câmara, em pouco tempo já demonstra resultados positivos no sentido de aumento da efetividade dos representantes políticos. Por outro lado, o resultado desse projeto demonstra que adotar mecanismos de controle social como forma de *accountability* fortalece o espaço público e estimula o engajamento dos grupos organizados pelos cidadãos, melhorando a qualidade dos canais de participação da sociedade civil na esfera pública.

Cabe ressaltar, entretanto, que apesar das ações desenvolvidas pelo INI representarem iniciativas fundamentais para o fortalecimento da democracia participativa no Brasil, ainda há o grande desafio de reestruturar um modelo de gestão pública estimule uma maior participação social, que vá além de casos isolados. É necessário, portanto que a sociedade civil, em maior escala, exerça seu papel de cidadão e atue na formação, fiscalização e cobrança de políticas públicas efetivas, e assim colabore com o desenvolvimento socioeconômico e político do país.

6. Referências

ABONG. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. **Pluralidades e identidades**. Disponível em: <www.abong.org.br>. Acesso em: jul. 2013.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: MATO, Daniel (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp.95-110, 2004.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DRAIBE, Sônia M. **As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas**. Revista USP. Dossiê Liberalismo –Neoliberalismo. nº 17. São Paulo. Março/Maio. 1993. (p. 86 – 101)

INSTITUTO NOSSA ILHÉUS. **Relatório Anual De Atividades: 2012**. Ilhéus – BA, p.2, 2012.

INSTITUTO NOSSA ILHÉUS **.Relatório de Desempenho dos Vereadores: 2013**. Ilhéus – BA, 2013.

LOUREIRO, Maria Rita. **Do Controle Interno ao Controle Social: A múltipla atuação da CGU na democracia brasileira**, 2012



XVII Semana do Administrador do Sudoeste da Bahia ISSN: 2358-6397

O Administrador da Contemporaneidade: desafios e perspectivas

MOREIRA NETO, D. F. **Organizações Sociais de Colaboração** (*Descentralização Social e Administração Pública Não-Estatal*). **Revista de Direito Administrativo**, v.210, out./dez., 1997, pp.186 e 188.

ODONNEL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. *Lua Nova*, nº 44. 1998.