

## ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL EM CIDADES MÉDIAS DO RIO GRANDE DO SUL: Os Casos de Cruz Alta, Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2023.59.13053>

Submetido em: 8/2/2022

Aceito em: 6/12/2022

Adriane Fatima De Boni,<sup>1</sup> Airton Adelar Mueller,<sup>2</sup> Vera Lúcia Spacil Raddatz<sup>3</sup>

### RESUMO

O presente artigo é uma investigação sobre as cidades de porte médio e as práticas de gestão embasadas no controle social e na *accountability*. A pesquisa foi desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Políticas Públicas e Gestão Social. O problema de investigação é delinear a maneira como os gestores de quatro cidades de médio porte da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul entendem os conceitos e a aplicação da *accountability* e do controle social em suas gestões. Primeiramente, o texto conceitua essas cidades; na sequência, com base na bibliografia da área, define o controle social e *accountability*. A análise empírica está baseada na Análise de Conteúdo das entrevistas com os gestores dos municípios de Cruz Alta, Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo. Analisa-se o teor das falas dos entrevistados, sua percepção sobre o tema do controle social e da *accountability*, bem como sobre aspectos correlatos, como a participação social e a transparência da gestão. As percepções são reunidas em dois grupos, semelhanças e diferenças trazidas pela análise. Percebe-se a partir das falas que o controle social e *accountability* confluem para o aprimoramento da gestão nessas cidades. A participação popular nas assembleias necessita aprimoramento, conforme percepção dos gestores.

**Palavras-chave:** cidades médias; desenvolvimento regional; controle social; *accountability*.

### ACCOUNTABILITY AND SOCIAL CONTROL IN MIDDLE CITIES IN RIO GRANDE DO SUL: THE CASES OF CRUZ ALTA, IJUÍ, SANTO ÂNGELO AND SANTA ROSA

### ABSTRACT

This article is an investigation about medium-sized cities and the management practices based on social control and accountability. The research was developed in the Postgraduate Program in Regional Development, Public Policy and Social Management. The research problem is to delineate how the managers of four medium-sized cities in the Northwest region of the State of Rio Grande do Sul understand the concepts and application of accountability and social control in their management. First, the text conceptualizes these cities; then, based on the area's bibliography, it defines social control and accountability. The empirical analysis is based on Content Analysis of interviews with managers in the municipalities of Cruz Alta, Ijuí, Santa Rosa and Santo Ângelo. We analyze the content of the interviewees' statements, their perception of the theme of social control and accountability, as well as related aspects, such as social participation and management transparency. The perceptions are gathered into two groups, similarities and differences brought about by the analysis. It can be seen from the statements that social control and accountability converge to improve management in these cities. Popular participation in assemblies needs improvement, as perceived by managers.

**Keywords:** medium cities; regional development; social control; accountability.

<sup>1</sup> Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Ijuí/RS, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/7109597595265765>. <https://orcid.org/0000-0002-9555-3710>

<sup>2</sup> Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Ijuí/RS, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/5894559134396184>. <https://orcid.org/0000-0001-6270-5856>

<sup>3</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre/RS, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/1381583047595764>. <https://orcid.org/0000-0001-8354-1491>

## INTRODUÇÃO

A investigação conduzida neste artigo ocupa-se de um tema crucial para o desenvolvimento: a questão da *accountability* e do controle social do trabalho do gestor público. São conceitos que remetem aos imperativos previstos no texto constitucional e que vêm pautando as discussões sobre o tema da gestão. Em países em desenvolvimento como o Brasil, trata-se de uma discussão necessária, pois ela afeta a qualidade dos serviços prestados pela administração pública, repercutindo sobre os índices de bem-estar social e de desenvolvimento econômico.

Neste texto busca-se um olhar sobre o tema das cidades médias – grosso modo, aquelas que fazem a ligação entre as cidades de pequeno porte e as metrópoles – e o tema da gestão pública. Nas cidades de médio porte vive uma parcela expressiva da população que encara suas potencialidades e os problemas do dia a dia. Pretende-se, portanto, entender como seus gestores concebem e utilizam as ferramentas de controle de que dispõem para gerir esses espaços.

A discussão acerca do conceito de cidade média é assim o ponto de partida da presente investigação. Ela ajuda a compreender a dimensão do fenômeno, por meio dos trabalhos de pesquisadores que analisaram previamente o assunto (Steinberg; Bruna, 2001; 2005; Sposito, 2007).

Entende-se que a dimensão ocupada pelas cidades médias ainda precisa de mais atenção dos estudiosos da Região Noroeste do Rio Grande do Sul. Mesmo que os estudos em âmbito nacional e internacional tenham avançado, resta muito a fazer nos planos local e regional, porque o potencial de desenvolvimento que se concentra nos centros médios é imenso.

Num país continental como o Brasil, e que ainda concentra boa parte da população no litoral e nas metrópoles, os esforços no sentido de interiorizá-lo representam um avanço necessário, e que tendem a distribuir a riqueza de maneira mais equitativa por todo o território nacional (Sposito, 2006, 2007). Dados do IBGE (2007) mostram que parte expressiva da riqueza nacional tem sido produzida nos centros menores e nas cidades de médio porte, que se transformam em referência para a região do seu entorno.

Neste artigo, parte-se da problemática atinente à gestão pública, tomando como ponto de partida o conceito de *accountability*: a necessidade de o gestor prestar contas de seus atos, de maneira ética e de forma permanente. Diversos autores têm se dedicado ao tema da *accountability* (Campos, 1990; O'Donnell, 1998; Spinoza, 2012). É a partir dessas diferentes concepções que se firma o entendimento sobre o assunto, que se desdobra em outro aspecto que lhe serve de contraponto: o controle social (Valle, 2008; Zambon; Ogata, 2013; Gomes, 2015). Este, tomado como a concretização de mecanismos de participação, avaliação e cobrança dos atos da gestão pública, permite dar efetividade ao monitoramento da gestão.

Nos últimos anos, cresceu no Brasil a preocupação com a transparência e a eficácia da gestão pública. A Constituição Federal de 1988 é uma das grandes balizas desse processo, ao consolidar entre os princípios da administração pública a transparência e a eficácia (artigo 37), que serviram de esteio para a legislação infraconstitucional que desde então foi sendo elaborada e hoje serve como guia para o gestor público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um dos exemplos do marco legal regulatório que reforça a ideia de uma gestão pública responsável, mas há outros, como a Lei das Licitações e a

Lei dos Crimes da Administração Pública. Em todas elas está marcado o esforço de profissionalizar e otimizar a atuação do gestor, de dar visibilidade aos atos da gestão pública e de punir os eventuais desvios de conduta.

Parte-se da percepção dessa cultura de transparência e eficiência para interrogar de que forma estão sendo conduzidas as gestões em cidades médias do Estado do Rio Grande do Sul. Indaga-se, como problema de pesquisa, a seguinte questão: De que forma os gestores das cidades médias de Cruz Alta, Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo percebem e adotam as ferramentas da *accountability* e do controle social em sua praxis? Os objetivos foram traçados e elaborados para responder a essa pergunta, tomada como fio condutor da investigação. Como objetivo geral pretende-se investigar como a *accountability* e o controle social têm sido efetivados e percebidos pelos gestores de quatro cidades de médio porte da Região Noroeste do RS. Quanto aos objetivos específicos, são eles: abordar os conceitos de cidade média, de *accountability* e de controle social; descrever em termos históricos e socioeconômicos quatro cidades médias do Estado do Rio Grande do Sul – Cruz Alta, Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa – e analisar como os gestores de tais cidades entendem e avaliam a *accountability* e o controle social em suas práticas de gestão.

A metodologia da investigação consiste em análise comparativa, amparada na descrição do *corpus* e na Análise de Conteúdo das entrevistas com gestores, contadores, controlador interno e presidentes de conselhos dos municípios sobre *accountability* e controle social. O método comparativo permite confrontar dados em torno de algumas constantes de análise e o modo como se aproximam ou se afastam dessas constantes revela a qualidade das percepções dos gestores. Verifica-se ainda de que forma os gestores concebem e aplicam em suas práticas de gestão os conceitos de *accountability* e de controle social.

Os dados são analisados com base na técnica de Análise de Conteúdo (Bardin, 2011), que consiste na verificação das recorrências encontradas no *corpus* em termos quantitativos e qualitativos. Em cada um dos municípios verifica-se em que medida os gestores observam as práticas de *accountability* e de controle social, como eles as concebem e como percebem o impacto delas sobre a gestão. Para tanto, parte-se dos dados coletados por meio de entrevistas semiestruturadas com os gestores das referidas cidades. As entrevistas foram conduzidas de 2018 a 2019 e seguiram um roteiro prévio.

O texto a seguir está organizado da seguinte forma: num primeiro momento, apresentam-se os conceitos principais, como o de cidade média, *accountability* e controle social. Em seguida, são apresentados os dados da pesquisa empírica e sua interpretação. Nessa parte mostra-se os principais resultados da investigação a partir dos dados coletados e de sua análise à luz dos conceitos expostos previamente. Por fim, traz-se as conclusões da pesquisa, com destaque para o que foi observado na investigação empírica.

## ENTENDENDO OS CONCEITOS

As cidades médias podem ser entendidas como aquelas que desempenham papéis intermediários no âmbito das redes urbanas (Sposito, 2006a), bem como aquelas que possuem o papel de articular os âmbitos regional, nacional e global, funcionando como centros de referência para os núcleos situados no entorno mais ou menos imediato (Soares; Ueda, 2007), o

que evidencia e aponta como pertinentes as pesquisas sobre cidades médias para enriquecer os debates em torno do desenvolvimento regional.

O crescimento dessas cidades é um fato bem documentado. Hélio Oliveira e Beatriz Soares (2014) destacam como o Brasil se tornou paulatinamente um país mais voltado para as cidades médias, ao longo do século 20. O *boom* aconteceu a partir da década de 70, quando a população migra do campo para a cidade e especificamente para as cidades de médio porte, à medida que os grandes centros urbanos decaem em qualidade de vida devido ao inchaço populacional.

Assim, entende-se que uma política de desenvolvimento urbano e regional, com foco em centros urbanos médios, poderá fortalecer a rede urbana contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do país (Motta; Mata, 2009). A política de desenvolvimento, portanto, poderá aproveitar a fase de expansão do crescimento econômico das cidades médias com o objetivo de gerar externalidades positivas para todo o sistema urbano brasileiro (Motta; Mata, 2009). Quando se menciona cidades, a referência é a área territorial dos municípios em estudo.

Ao abordarem o desenvolvimento regional, os autores supracitados demonstram que se trata de um fator de caráter econômico que carrega consigo uma dimensão fundamental – o bem-estar material das populações que se beneficiam do quadro de desenvolvimento. A dimensão política que se observa nesse quadro diz respeito a uma condução intencional, por parte dos agentes públicos, no sentido de promover e fortalecer as ações que resultem no desenvolvimento urbano.

No entender de Ribeiro (2011), as políticas públicas necessitam contar com um processo de transparência fiscal, para assim beneficiar os cidadãos, ao fornecer a eles as informações de que necessitam para responsabilizar o governo por suas decisões de políticas públicas. A tendência é o fortalecimento das práticas de transparência, por força de dispositivos legais que vieram a efetivar os dispositivos constitucionais, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, nº 101/2000, e da Lei de Acesso à Informação, nº 12.527/2011.

A responsabilidade, a obrigação ou o dever de prestar contas são desafios do gestor público: eis o que está em questão ao se considerar a *accountability*. Esta, no entender de Silva (2001), apresenta o controle efetivo do gasto público e pressupõe uma democracia com participação social ativa e uma responsabilização dos gestores públicos, responsabilização esta que precisa ser concebida dentro do contexto da sociedade.

O conceito de *accountability* é de fundamental importância para que se possa falar em participação social nas políticas públicas e responsabilização dos gestores públicos, ou seja, a ideia de controle social da administração pública. Quanto mais democrática uma sociedade, mais se valoriza o controle exercido – de forma direta ou indireta – pela própria sociedade. É nesse sentido que se entende a valorização que hoje se dá para a noção de *accountability*: ela toca na esfera da prestação de contas que o agente, público ou privado, tem de fazer sobre todos os seus atos, a fim de garantir a lisura e o bom desempenho de sua função representativa.

Akutsu e Pinho (2002) entendem que somente com *accountability* plena, ou seja, com informações públicas e prestações de contas confiáveis por parte dos governantes, devidamente auditadas pelos controles internos dos órgãos públicos, os cidadãos podem participar ativamente das decisões públicas.

O trabalho de Akutsu e Pinho (2002) procura identificar quais demonstrativos contábeis fazem parte dos procedimentos de *accountability*, investigando se as responsabilidades delegadas e a prestação de contas de desempenhos e resultados estão sendo cumpridas de acordo com o que preceitua a legislação, buscando constatar especificamente o contido no artigo 48 da Lei Complementar nº 101/2000 e Lei Complementar 131/2009.

Ana Mota (2006) entende que *accountability* “consiste na relação obrigacional que determina que quem recebeu um múnus de alguém deve prestar esclarecimentos de seus atos, motivando-os, e, se apurada alguma irregularidade, estará sujeito a sanção”. Ao referir-se à contrapartida do poder de tomar decisões e de utilizar recursos públicos, a autora refere-se à *prestação de contas*, mas a *accountability* não reside somente no fato da prestação de contas, mas também no fato de responsabilizar-se pela correta utilização dos recursos, para que atendam às necessidades públicas e ao mesmo tempo respeitem as normas legais aplicáveis.

Outro termo utilizado nesse contexto é “*responsividade*”, em que os governantes responsivos obedecem aos desejos ou determinações dos cidadãos (o que os levaria a adotar políticas para atender esses desejos). Os governos são responsivos “quando promovem os interesses dos cidadãos, adotando políticas escolhidas pelos cidadãos” (Araújo; Gomes, 2006). A responsividade está vinculada ao termo *accountability*, como um de seus elementos, assim como a responsabilidade. Segundo Lamartine Braga *et al.* (2008), o governo responsivo “executa fielmente as políticas do dia a dia; satisfaz as necessidades dos grupos de clientes; comunica-se e toma conselhos; usa políticas atuais que satisfazem as necessidades dos cidadãos envolvidos”. Com efeito, o termo *accountability* tem largo curso entre os estudiosos do controle, como deflui da seguinte passagem:

A governabilidade nos regimes democráticos depende (a) da adequação das instituições políticas capazes de intermediar interesses dentro do Estado e na sociedade civil; (b) da existência de mecanismo de responsabilização (*accountability*) dos políticos e burocratas perante a sociedade; (c) da capacidade da sociedade de limitar suas demandas e do governo de atender aquelas demandas afinal mantidas e principalmente, (d) da existência de um contrato social básico (Bresser-Pereira, 1997, p. 46).

A governabilidade depende dos mecanismos de fiscalização e responsabilização, que por sua vez estabelecem um patamar mínimo de demandas passíveis de satisfação pelo gestor público. No Brasil, a palavra *accountability* tem sido traduzida por “responsabilização”. E, conforme Bresser-Pereira (2006), ela tem dois aspectos: afirma que os governos são responsáveis perante os cidadãos e, também, conforme o discurso predominante sobre o conceito, enfatiza o direito dos cidadãos de controlarem a ação dos governos. Trata-se de uma via de mão dupla, em que o poder concedido pelo cidadão ao eleger o gestor tem a contrapartida da cobrança pela boa gestão, que inclui a vigilância permanente e os mecanismos de coação que a lei permite aplicar. Isso sem dúvida remete à noção de um “contrato”, ou seja, de um pacto entre quem governa e quem é governado, pelo qual são delegadas prerrogativas para ambas as partes. Não necessariamente se vai encontrar, está claro, um só documento explícito que se pode nomear como o contrato social – mas sim a soma das várias cláusulas estabelecidas na legislação atinente ao trabalho do gestor.

Resumidamente, o conceito de *accountability*, estudado neste segmento, implica o permanente compromisso do gestor em justificar seus atos àqueles para os quais ele trabalha. Está perpassado pelas noções de responsabilização, de prestação de contas e de responsividade.

de, e implica reconhecer o vínculo entre sociedade, governança e gestores. Viu-se o quanto tal relação se ampara na noção de controle.

Assim, é necessário aprofundar o entendimento do conceito de *controle social*. O controle social é uma ferramenta fundamental nos novos modelos de controle da administração pública; todavia o efetivo exercício do controle social só pode ocorrer quando há instrumentos de publicização das informações governamentais. Isso porque a disseminação da informação é condição fundamental para o êxito da responsabilização. Assim sendo, é essencial haver *accountability* governamental para que o controle social possa ser efetivado.

Conforme Siraque (2009), controle social é o ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, por meio de instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo. Este ato significa o posicionamento da sociedade diante das ações originadas pelo poder Executivo.

As várias funções dos conselhos constituem um conjunto de atividades que contribuem para a vigilância e o controle. Elas também dão voz para a comunidade, na medida em que expressam os interesses dos grupos que compõem a sociedade civil. Cada uma das funções dos conselhos exerce um determinado tipo de efeito sobre o poder exercido no âmbito de sua localização espacial.

A função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes. Ela implica trazer à luz, de forma permanente e sem ocultamento, os fatos e atos dos que governam, a fim de verificar se estão de acordo com o pacto que os levou ao poder.

A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas. Ela implica reconhecer que a defesa dos interesses da sociedade é uma tarefa intencional, que precisa ser cultivada e instigada, sobretudo quando se observa a tendência de inércia que acompanha as sociedades complexas. Não basta criar um conselho e taxá-lo de instância representativa ou controladora se não houver a efetiva participação da sociedade para fazer valer a vigilância e a cobrança dos governantes por seus atos.

A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência. Ela implica a legitimidade da instância deliberativa em agir, muito além de apenas fiscalizar ou participar dos processos que lhe dizem respeito.

Finalmente, a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos (Controladoria..., 2012). Ela está ancorada na expertise dos conselhos em opinar sobre os assuntos que lhes afetam. Nada mais justo do que consultar aqueles que vivenciam as questões sobre qual rumo tomar acerca delas: as respostas tendem a ser mais certas, posto que são embasadas na vivência concreta dos que foram consultados.

A partir do efeito das funções exercidas pelos conselhos, o controle social se faz mais efetivo, dado que foram criados mecanismos concretos de dar poder à população. A Constituição Cidadã, como ficou conhecida a Constituição Federal de 1988, tem de fato no cidadão um dos pilares do poder, ampliando a participação e garantindo o acesso aos mecanismos de controle das ações dos agentes públicos.

---

De acordo com a Controladoria Geral da União (2012), o controle social pode ser tanto no planejamento como na execução das ações de governo, ou seja, os mecanismos definidos pela CF são o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. A sociedade tem o direito e o dever de participar da elaboração desses instrumentos de planejamento, pois somente assim será garantida uma governança democrática, que melhor atenda às necessidades da comunidade. A sociedade deve também participar da deliberação que aloca os recursos públicos para a execução do programa de trabalho do governo de sua unidade federativa, além de acompanhar o processo de apreciação e votação nas casas legislativas.

Segundo Serafim e Teixeira (2008), a participação ampla da sociedade no controle social fortalece as políticas públicas, tornando-as mais adequadas às necessidades da coletividade e ao interesse público, e mais eficientes. Não há como negar que os mecanismos de controle baseados na participação têm o poder de aproximar o cidadão das decisões do governante, questionando-as e eventualmente modificando-as, de acordo com os interesses em jogo. Decorre daí o referido fortalecimento das políticas públicas apontado pelos autores.

No entendimento de Teixeira (2007), o controle social sobre o Estado é um mecanismo de participação dos cidadãos que, para ser efetivo, deve ter como alvos não apenas os centros periféricos do Estado, mas sobretudo aqueles que se destinam às decisões estratégicas. A partir disso, espera-se que a sociedade se aproprie do debate sobre o bem público, que possa, a partir da sua visão e de suas necessidades, fazer o contraponto à gestão pública de forma qualificada.

Os conselhos, de modo geral, facilitam o que se chama de cidadania deliberativa, na medida em que possibilitam a prática cidadã de forma direta dentro de espaços públicos democraticamente constituídos que desenvolvem suas ações interagindo com os poderes públicos (Tenório, 2012). Ademais, para o desenvolvimento regional, o controle social é importante porque aumenta o nível da eficácia e efetividade das políticas públicas e dos programas públicos realizados pelos gestores.

## CATEGORIAS E CRITÉRIOS DE ANÁLISE

O Quadro 1, a seguir, traz as principais categorias e critérios que foram utilizados para a análise dos dados coletados na pesquisa empírica.

As categorias e critérios descritos na segunda linha do Quadro 1 correspondem, como visto, à *accountability*, conceito este que está ligado à responsabilidade social dos governantes, os quais devem ser transparentes nas suas gestões, prestando contas dos gastos públicos e gerando informações para a sociedade sobre o uso dos recursos públicos. Assim sendo, entende-se que a *accountability* é um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos (que abrange tanto os eleitos quanto os nomeados ou os de carreira) em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade, visto que, no entender de Olivieri (2006), a *accountability* é a capacidade do governo de dirigir todos os esforços, usando da burocracia, de se controlar e se fiscalizar para alcançar as metas estabelecidas pela sua plataforma administrativa. Para Angélico (2012), há que se entender melhor o conceito de *accountability* em sua dupla face: de “responsividade” (*answerability*) e de “responsabilização com possibilidade de sanção” (*enforcement*), destacando-se que a face da “responsividade” envolve informação e justificativa.

Quadro 1 – *Accountability* e Controle Social: categorias e critérios de análise

Categorias	Crítérios
<b>Accountability:</b> processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade	<p><b>Prestação de contas:</b> transparência do governo com a população (LRF)</p> <p><b>Responsabilização dos agentes:</b> responsabilidade pela correta utilização dos recursos públicos (LIA)</p> <p><b>Responsividade:</b> capacidade de resposta do poder público às demandas sociais</p>
<b>Controle Social:</b> contribui para a democratização da gestão pública, mediante o envolvimento de diversos atores da sociedade	<p><b>Transparência:</b> informações governamentais abertas aos cidadãos, propiciando acesso às informações e maior fiscalização pela sociedade</p> <p><b>Mecanismos e legitimação:</b> Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual</p> <p><b>Inteligibilidade:</b> capacidade de perceber e compreender as informações</p> <p><b>Acompanhamento de políticas públicas:</b> julgar os mecanismos de acompanhamento das políticas públicas</p> <p><b>Instrumentos de controle:</b> utilização dos meios de controle governamental de forma independente</p> <p><b>Participação dos conselheiros:</b> fortalecimento das políticas públicas</p>

Fonte: Elaboração própria.

A segunda categoria, alusiva ao *controle social*, é tema de pesquisas desde 2016 pelo GPDeC nos Conselhos Gestores da Região Noroeste do RS (Ribas, 2016; Fritzen, 2017; Hinnah, 2017; Cardoso, 2017). A partir de tais estudos que contemplam o controle social, entende-se pertinente investigar o tema no âmbito dos Conselhos atuantes nas cidades médias em estudo, porque garantem esta inclusão direta da população no controle e na elaboração de políticas públicas.

As categorias de análise foram divididas em dois grandes grupos: *accountability* e controle social, definidas e elaboradas para este estudo. A primeira abrange três critérios: a prestação de contas, a responsabilização dos agentes e a responsividade. Ela implica a concepção sobre *accountability*, sua relação com o desenvolvimento, com a transparência, com as formas de responder às demandas sociais e com a efetiva participação social na gestão. A segunda categoria ampara-se em seis critérios: transparência, mecanismos e legitimação, inteligibilidade, acompanhamento de políticas públicas, instrumentos de controle e participação dos conselheiros. Ela reúne os aspectos conceituais, a relação com o desenvolvimento, os instrumentos de controle e as formas de participação da população nos processos de gestão. De cada município mapearam-se esses elementos, compondo um quadro dos sistemas de controle da gestão.

Efetou-se, a partir das categorias e critérios, a análise do *corpus*, constituído por entrevistas semiestruturadas com os gestores dos quatro municípios selecionados. Aqui, verificou-se de que forma a *accountability* e o controle social operam nas práticas de gestão dessas cidades. A seguir serão trazidos os resultados das entrevistas sobre *accountability*; na sequência, sobre o controle social. Na seção final do texto comparam-se as percepções dos gestores, buscando relacioná-las com os autores estudados.

## RESULTADOS

### A visão dos gestores: *accountability*

Ao observar a *accountability* dos municípios que compõem o *corpus* de análise, pode-se destacar primeiramente a ciência, por parte dos gestores ouvidos, acerca das implicações da função que exercem, em termos de prestação de contas e de responsabilização. Embora não seja exatamente como prevê a lei, a prestação de contas de serviço em tempo real está sendo aos poucos colocada em prática, na medida das possibilidades técnicas, que tendem a ser aprimoradas com o tempo. Aqui temos um traço que remete ao grau de responsividade (Araújo; Gomes, 2006; Lamartine Braga *et al.*, 2008) do ente público: nem sempre se consegue desenvolver exatamente o que a lei prevê, mas isso está relacionado a um contexto mais amplo, que inclui a questão do treinamento de pessoal, a incorporação dos avanços tecnológicos e a cultura do serviço público.

Apesar de o termo *accountability* ser por vezes desconhecido ou pouco utilizado, percebe-se que os gestores entrevistados têm um entendimento condizente com o que se viu na revisão de literatura prévia. Se não do sentido exato do termo, ao menos no que diz respeito ao seu significado mais amplo, que remete ao controle e à prestação de contas por parte do gestor, constituindo informações públicas e prestações de contas confiáveis por parte dos governantes. Importante é destacar a ciência dos gestores acerca da relação muito próxima entre a *accountability* e os demais processos da gestão pública.

Sintetizando o que foi visto dos quatro municípios quanto à *accountability*, pode-se destacar a consonância dos gestores em reconhecer a importância da prestação de contas à comunidade. Ao menos no nível discursivo, esse reconhecimento está também alinhado com o que foi estudado previamente na teoria sobre a *accountability* (Campos, 1990; O'Donnell, 1998; Spinoza, 2012).

A prestação de contas é o primeiro dos critérios marcados na definição de *accountability* (Quadro 1), e é sinônimo de transparência dos atos do governo. Em várias das falas surgiu essa referência à necessidade de ser transparente ou a sinônimos equivalentes.

Há, porém, alguns entraves para que de fato a transparência seja efetivada. Um ponto que chama a atenção nos municípios analisados é a necessidade de melhoria nos processos de divulgação e de atualização dos dados, sobretudo aqueles previstos no ordenamento legal. A preocupação em manter a transparência anda par a par com os meios técnicos que permitem atualizar com agilidade os dados da administração pública. Isso tem sido destacado pelos autores que trabalham com o conceito de *accountability* (Akiusu; Pinho, 2002) sobretudo para que haja responsividade (Araújo; Gomes, 2006; Lamartine Braga *et al.*, 2008).

Para além da técnica, há de se ressaltar também a importância do fator humano e de seu adequado treinamento para que se possam aprimorar os processos de gestão e de *accountability*. Esse aspecto também foi bastante referido nas entrevistas: a qualidade dos recursos humanos é fator essencial para que se possa oferecer uma gestão de qualidade – que resultará em desenvolvimento a longo prazo.

Esse aspecto, de valorização e treinamento dos servidores, está ligado ao critério de responsabilização dos agentes, posto que foi enfatizado nas diversas falas o cuidado que se deve ter com as informações de cunho orçamentário, sobretudo aquelas expressamente previstas

na legislação. Sem uma equipe qualificada, que entenda os meandros da burocracia, e sem um aparato técnico que funcione no tempo previsto, corre-se o risco de desrespeitar a lei – com as consequências que isso implica para a administração pública. A responsabilização dos agentes é o segundo dos critérios que definem a *accountability*, registrado no Quadro 1. Esteve presente sobretudo nas observações quanto às questões orçamentárias, por exemplo, quando os gestores enfatizavam a aprovação “com reservas” ao pairar dúvida sobre determinado item orçamentário.

Isso remete à responsividade, outro item presente nos critérios da *accountability*, como visto no Quadro 1. O gestor público tem de ser capaz de dar respostas às demandas sociais – e as falas dos entrevistados levam em conta essa necessidade, na medida em que relatam, amiúde, as reclamações e os problemas que a população enfrenta e que carecem de respostas ágeis por parte dos gestores.

Em suma, do visto até aqui, os dados desta pesquisa indicam que a percepção dos gestores, apesar de oscilar quanto à avaliação sobre a efetividade da *accountability* – os mais ligados às funções executivas tendendo a destacar os esforços e as conquistas da administração, os mais críticos tendendo a salientar o tanto ainda que se pode avançar – converge quanto a perceberem a relação entre o desenvolvimento e as boas práticas de gestão. O mesmo pode-se afirmar sobre a percepção dos gestores acerca da participação popular: ela é essencial, mas tem sido subvalorizada por parte dos cidadãos. No item seguinte analisam-se os dados acerca da percepção dos gestores quanto ao controle social.

### A visão dos gestores: controle social

Quanto ao tema do controle social, observa-se uma série de elementos que podem contribuir para a reflexão sobre sua incidência na gestão das cidades analisadas. Aqui estão em primeiro plano a participação do cidadão nos processos decisórios, assim como a visibilidade das ações dos gestores públicos e os mecanismos existentes para que esse controle seja efetivo.

O tema da participação popular, um dos destaques na literatura sobre o controle social (Fonseca; Beuttenmuller, 2007; Siraque, 2009), foi avaliado de maneira semelhante pelos conselheiros, no mais das vezes lamentando-se a baixa participação. Nota-se também que áreas sensíveis como a da saúde – por haver demandas prementes no dia a dia – merecem especial menção dos gestores, seja para criticar ou para destacar positivamente os mecanismos de controle social existentes.

Também o tema da participação e de sua influência sobre o desenvolvimento tem sido abordado por diversos autores que estudam o controle social (Rotta, 2007; Tenório, 2012). Interessante é registrar que tal percepção sobre o controle parece variar conforme a posição do conselheiro. Aqui há um ponto significativo: a falta de um diálogo maior entre o poder Executivo e o Conselho. Ao reivindicar mais conhecimento sobre os atos do governo, os conselheiros estão reivindicando transparência, um dos pilares da administração pública (Akutsu; Pinho, 2002).

Em linhas gerais, contudo, a percepção do controle social é positiva, à medida que se entende o conflito como um estímulo para a busca de soluções construídas com base no diálogo, o que se coaduna com a visão dos estudiosos acerca do tema (Tollofari, 2005; Siraque, 2009). Como disse uma das entrevistadas, quando ativos, os conselheiros são um “espinho no pé” do governante, mas esse espinho é um sinal de que as coisas podem melhorar para a comunidade.

Ao finalizar a descrição do *corpus* quanto ao controle social, cabem algumas considerações a título de síntese sobre esse ponto, antes de fazer a comparação mais ampla, no item seguinte. As falas dos gestores dos quatro municípios revelam plena ciência sobre a relação entre o controle social e o desenvolvimento regional.

Sobre a questão da transparência, primeiro critério utilizado para avaliar o controle social, conforme o Quadro 1, percebe-se que os gestores têm ciência da necessidade de informar a população de maneira clara, embora tenha-se observado alguma divergência sobre o grau de clareza das informações disponibilizadas. Há “senões”, por exemplo, quanto a se os prazos são cumpridos à risca ou se há algum atraso – mas nesse caso há também a justificativa baseada na questão técnica.

Quanto aos mecanismos e legitimação, segundo critério utilizado para apreciar o controle social, e que inclui as leis nas quais se pressupõe a participação, observa-se que via de regra o gestor conhece essas leis – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual – e sabe de sua relação com o desenvolvimento da comunidade.

Os dados revelam que há grande expectativa de alguns gestores quanto à participação popular nos atos da administração, e que tal expectativa é de certa forma frustrada, dada a baixa participação dos cidadãos, sobretudo nas assembleias públicas que definem o orçamento. Isso vem sendo apontado como um dos gargalos da administração pública pelos autores que se detiveram sobre o tema do desenvolvimento (Rotta, 2007; Tenório, 2012).

Um dos fatores que pode explicar a baixa participação do povo é a inteligibilidade: a capacidade de compreender as informações disponíveis. Algumas falas esboçaram mesmo essa explicação, atribuindo o desinteresse da população ao nível da educação ou à alienação dos processos decisórios.

Quanto ao acompanhamento das políticas públicas, vê-se que eles estão relacionados aos critérios anteriores: se o povo não participa ou participa de forma inconstante das assembleias em que são definidos os rumos das políticas públicas, ele fatalmente falhará na cobrança pela efetivação dessas políticas.

Pôde-se perceber que os instrumentos de controle, que são o quinto critério utilizado para avaliar a percepção dos gestores quanto ao controle social (Quadro 1), existem, mas ainda não são plenamente utilizados. Exemplos disso são as assembleias e a divulgação nos meios eletrônicos dos atos da administração. As primeiras costumam ser esvaziadas, participando apenas os grupos com interesses particulares; enquanto que a divulgação nos meios eletrônicos é por vezes de difícil localização e compreensão, conforme relatou um dos gestores.

Quanto ao critério da participação dos conselheiros (Quadro 1), há bastante flutuação nas percepções dos entrevistados. Embora alguns afirmem que seus conselhos são ativos, com participação efetiva dos conselheiros, outros registram a falta de empenho dos participantes, a falta de consciência do lugar que ocupam como representantes da sociedade e o eventual uso da máquina pública para fins partidários. Percebe-se igualmente um grande empenho na fala dos gestores de todas as cidades analisadas, de alcançar formas de aumentar o controle social, o que remete aos autores estudados previamente (Siraque, 2009; Fonseca; Beuttenmuller, 2007).

Tal como visto na análise da *accountability*, a depender do lugar de fala do gestor, observa-se variação no grau de crítica à administração ou de crítica à organização da comunidade, o que pode remeter a uma posição ideológica (Valle, 2008).

---

Ao concluir a fase de análise das entrevistas, verifica-se diversas recorrências na fala dos entrevistados, que podem ser agrupadas em termos de diferenças e semelhanças. É o que se fará a seguir, reunindo os principais elementos a partir dessas afinidades conceituais.

### *Accountability* e controle social: semelhanças

Primeiramente, constata-se que as semelhanças e diferenças observadas têm caráter transversal: para além de um município em específico, o que se constata é que os gestores apresentam percepções que podem ser agrupadas conforme o lugar do qual eles falam, muito mais do que a cidade na qual atuam. Eis por que a exposição se atém mais às linhas que aglutinam essas percepções conforme as falas descritas anteriormente do que propriamente aos municípios de origem.

Apesar de algumas especificidades quanto à tradução do termo “*accountability*”, compreende-se que no geral as respostas apontam para caminhos semelhantes: o entendimento gira em torno das noções de responsabilidade, transparência, prestação de contas e outros conceitos próximos dessa zona de significação. Algumas definições, inclusive, parecem ter sido o resultado de pesquisas em buscadores de Internet, devidamente complementadas pela visão do próprio entrevistado.

Especificamente no âmbito das entrevistas sobre *accountability*, identifica-se que há um destaque maior ao âmbito da legalidade: a prestação de contas e a postura ética são subsumidas da imposição legal que se impõe a certos segmentos da administração pública, sobretudo àqueles que dizem respeito ao orçamento. Isso remete ao que foi visto anteriormente, na revisão bibliográfica sobre *accountability*: a preocupação dos autores em enfatizar a legalidade dos atos da administração pelo cumprimento do que exige a lei (Campos, 1990; O’Donnell, 1998; Akutsu; Pinho, 2002; Spinoza, 2012).

Percebe-se, assim, que a noção de *accountability* paira muito mais como uma imposição legal que terá custos e punição caso seja negligenciada, do que como uma imposição de caráter moral. Ao menos a moral e a ética não estão propriamente em primeiro plano aqui, uma vez que a força da lei é chamada como fundamento para a ação do gestor.

No tocante ao controle social, os entrevistados concordam que se trata de uma forma de vigiar ou controlar os atos da administração pública. As respostas giram em torno desses significados. Todos partem da experiência concreta como conselheiros ou como presidentes de Conselho para embasar suas observações sobre o assunto.

Houve também respostas que giraram em torno da noção de auxílio social, de somar esforços para ajudar os setores menos favorecidos. Aqui a identificação do controle social parece estar associada especificamente às demandas da função de conselheiro, destacando-se os benefícios que a ação do órgão traz para a sociedade.

O entendimento dos entrevistados acerca da relação entre controle e desenvolvimento regional também é convergente em linhas gerais: eles entendem que de alguma forma o desenvolvimento se atrela, se liga ao controle social, no que se mostra de acordo com o que foi visto ao estudar o conceito de controle social (Fonseca; Beuttenmuller, 2007; Siraque, 2009; Tenório, 2012). Isso fica bastante evidente quanto à *accountability*: as entrevistas ressaltam a relação direta entre a prestação de contas, de um lado, e o ganho social, de outro – sob a forma de investimento em saúde, educação, etc.

---

Em termos de afinidades, é de se destacar também a grande reincidência na percepção sobre a baixa participação dos indivíduos nas assembleias consultivas ou deliberativas. Esse foi o ponto de maior recorrência tanto nas entrevistas sobre o controle social como naquelas sobre *accountability*. É quase um consenso na fala dos gestores que a população não participa ou participa aquém do esperado quando chamada. Eles frisam que as reuniões e assembleias são divulgadas conforme prevê a lei e a rotina dos Conselhos, mas que, apesar disso, a população não comparece, comparece em um número muito limitado e não representativo, ou ainda quando comparece não faz intervenções de qualidade, pela desinformação acerca dos temas tratados. Isso está presente, como se disse, na quase totalidade das falas dos entrevistados, de todas as cidades que compõem o *corpus* de análise.

As explicações para tal desinteresse e baixa participação variam, indo da simples apatia oriunda da cultura de não participação e do baixo nível educacional até a possível orquestração prévia por parte dos gestores públicos, que veriam o trabalho dos Conselhos como um empecilho, e os conselheiros mais ativos como “inimigos”.

Seja como for, as causas da baixa participação parecem oscilar conforme o lugar de fala dos entrevistados, o que revela uma possível linha de interpretação para os depoimentos. De qualquer forma, as questões relacionadas à baixa participação estão presentes também nas discussões teóricas (Rezende, 2004; Oliveira, 2009; Sarturi; Tormes, 2015).

No tocante aos mecanismos de divulgação das informações públicas, houve também repetidas falas da maioria dos entrevistados referindo-se ao Portal da Transparência, ao *site* e ao mural da prefeitura, entre outros meios, como formas existentes de levar a informação pública para a população, garantindo assim a transparência.

Essas são as principais semelhanças observadas nas entrevistas. Note-se que elas não se vinculam a uma ou outra cidade em específico: são gerais, não se referem a cidades em blocos, mas perpassam o conjunto delas (Rotta, 2007; Valle, 2008). Aborda-se agora as principais diferenças que foram encontradas, também considerando o conjunto das cidades em análise.

### *Accountability e controle social: diferenças*

Via de regra, se o gestor entrevistado demonstrou um caráter mais crítico em relação ao poder público, a avaliação feita sobre a participação popular e a respeito do papel do Conselho em questão foi diferente da avaliação feita pelos que integram a gestão pública. Isso ficou patente sobretudo nos comentários adicionais feitos por alguns dos entrevistados. Nas respostas abertas encontra-se um viés de crítica mais forte, às vezes voltado à administração local, às vezes direcionado ao governo estadual ou mesmo federal. Como referido anteriormente, o lugar de fala do entrevistado deu um viés a sua percepção sobre o trabalho como conselheiro e sobre a atuação do poder público. Quanto mais próximo à administração, maior a sintonia com as ações do poder Executivo; quanto mais distante, menor a empatia e mais críticas foram as observações feitas pelos entrevistados (Soto, 2005). Ilustra essa diferença de percepção a já mencionada questão da participação popular nas assembleias e nas decisões que têm impacto sobre a população.

No mais das vezes os gestores apontaram os mecanismos de incentivo à participação popular, a insistência em chamar o cidadão para o debate e a resistência desse em participar – seja por desinteresse, seja por falta de uma cultura de participação ou mesmo pelo imediatismo:

“só participo daquilo que me interessa”. Por outro lado, os entrevistados mais críticos explicam o desinteresse como resultado de eventuais “manobras” do poder público na composição dos Conselhos, dificuldade de acesso às informações e aos dados, interesses partidários subjacentes, entre outras causas.

Essa crítica chega também pela extensão das respostas: percebe-se que os que mais têm vontade de falar, via de regra, têm também um olhar mais crítico. É como se estivessem à espera de um interlocutor por um longo período e, agora que o encontraram, não economizam palavras para externar o seu ponto de vista sobre o que têm vivenciado no cotidiano da administração pública. Assim, percebe-se que, se muda o lugar de fala, muda a perspectiva e a explicação do mesmo fenômeno.

Na mesma linha vai a percepção sobre o papel desempenhado pelos Conselhos: a depender do ponto de vista e da afinidade com o trabalho da administração pública, o conselheiro se vê como um aliado ou como um agente crítico, cuja função pode até não ser muito agradável, mas é necessária. Nisso existe afinidade: críticos ou aliados reconhecem que é do jogo democrático que haja conflito. No discurso, esse reconhecimento é geral: reconhece-se a necessidade de crítica para o funcionamento da democracia, mas diferem as percepções sobre a legitimidade dessas críticas. A literatura da área também apresenta indicativos sobre isso, enfatizando o caráter conflituoso mas necessário do debate e da participação social (Teixeira, 2007; Oliveira, 2009).

Uma perspectiva que difere um pouco dessa segmentação é talvez a dos técnicos, encarregados dos números – contabilistas, contadores, auxiliares e conselheiros ligados à máquina pública. Nas falas desses entrevistados percebe-se maior objetividade nas respostas – eles não se alongam demais nas questões, desconsiderando aspectos ideológicos ou discussões conceituais – e se atêm aos números como subsídio básico para suas respostas. A percepção deles difere das demais – gestores e conselheiros críticos à gestão – de forma peculiar: as opiniões variam conforme a interpretação mais ou menos literal da letra da lei.

É o que se vê, por exemplo, nas respostas sobre se os prazos da lei são cumpridos quanto à divulgação de informações públicas. Os que se atêm mais literalmente ao que diz a legislação costumam ressaltar que, no geral, se cumprem os prazos, mas que certos prazos não são cumpridos por questões técnicas, notadamente aquelas de atualização dos sistemas de dados utilizados pela gestão pública. Essa se mostrou uma característica transversal da categoria dos técnicos da área financeira, independentemente do município em questão: talvez por estar diretamente implicados no trabalho de quantificação, sua percepção seja mais atenta aos detalhes implicados na legislação incidente.

De qualquer forma, há aqui diferentes visões que parecem derivar do lugar ocupado pelos entrevistados, e que oscilam entre uma percepção mais agregadora de esforços dos gestores municipais, passando pela visão mais crítica dos conselheiros que marcam posição de cobrança, até a posição mais neutra ou técnica dos entrevistados que são funcionários de carreira da administração pública.

Viu-se, anteriormente, a centralidade que os conceitos de *accountability* e controle social têm hoje para a gestão pública (Campos, 1990; O'Donnell, 1998; Spinoza, 2012). Os avanços havidos na legislação e nos processos de gestão são o reflexo das discussões e dos embates dos grupos de interesse nas sociedades democráticas (Tenório, 2012). Tais embates também

se fazem presentes nas falas dos entrevistados, que marcam, conforme sua posição no jogo democrático, a ênfase nesse ou naquele aspecto dos conceitos analisados.

O contexto em que essas questões foram investigadas revela-se crucial para o desenvolvimento do país: os municípios de médio porte, cujo desempenho econômico, social e de qualidade de vida tem sido destacado por diferentes pesquisadores (Steinberg; Bruna, 2001, 2005; Sposito, 2007).

As cidades de médio porte, conforme abordado na revisão teórica inicial, têm relevante papel no contexto social, político e econômico atual. Para elas conflui boa parte da riqueza e da qualidade de vida, demonstrada pelos índices oficiais apontados na descrição dos quatro municípios que serviram de *locus* desta investigação empírica. É nesse *locus*, marcado pela diversidade de iniciativas e de perfis demográficos, que se buscou demonstrar a percepção dos gestores sobre *accountability* e controle social.

Observe-se que as percepções dos entrevistados foram relativamente indiferentes ao município em questão: elas apresentam semelhanças que permitem agrupá-las para além de uma cidade específica. Em outras palavras, parece não haver uma identidade de gestão conforme a cidade, sendo a *accountability* e o controle social valores transversais da gestão pública, que perpassam a totalidade dos quatro municípios, conforme transparece nos depoimentos de cada entrevistado.

Pode-se constatar que nesse contexto, marcado pelo contato mais próximo com a comunidade, os gestores sentem-se compelidos a responder às demandas de forma efetiva, buscando frequentemente em sua prática cotidiana os exemplos para sustentar seus argumentos. A presença marcante dos Conselhos na vida da comunidade, embora com os “senões” relativos à participação dos cidadãos, é um fato. A consciência demonstrada por muitos dos entrevistados acerca da importância de seu trabalho, de seu papel como questionador, da cobrança que se espera deles em relação ao poder público – tudo isso parece ter relação com o protagonismo que caracteriza os aglomerados urbanos ainda não totalmente marcados pela impessoalidade dos grandes centros e metrópoles (Sposito, 2006a; Soares; Ueda, 2007). Aglomerados esses em que o conhecimento pessoal dos cidadãos, a proximidade e a eventual familiaridade das relações sociais permitem uma cobrança mais direta por parte dos representados.

Haveria então uma relação entre o desempenho dos municípios de médio porte e a *accountability* e o controle social, que se pode verificar nas palavras de entrevistados que vivenciam cotidianamente os desafios da representatividade democrática diante de suas comunidades. Mais controle, mais transparência e mais prestação de contas contribuem, direta e indiretamente, para os bons números que ostentam os municípios que integram a pesquisa. Conhecer esses mecanismos contribui para que se possa conhecer cada vez mais as formas de elevar a qualidade de vida nas cidades, quaisquer que sejam as suas dimensões.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Efetuada a análise, destacam-se aqui dois pontos como mais relevantes para a discussão sobre a gestão pública. O primeiro diz respeito à consciência dos gestores sobre a relevância dos mecanismos de controle. Embora nem sempre tenham demonstrado familiaridade com o termo *accountability* – talvez pela origem estrangeira – os gestores mostram que conhecem o significado

---

da expressão. Ela remete à postura ética e à prestação de contas, e eles citam os mecanismos existentes para que a prestação seja efetivada: a Lei Orçamentária Anual, as assembleias de prestação de contas, as entrevistas aos meios de comunicação, entre outros mecanismos citados.

O mesmo ocorre quanto ao controle social. Os gestores demonstram conhecer e observar as formas de vigilância da sociedade sobre o trabalho da administração pública, destacando mecanismos como audiências públicas, leis específicas sobre o tema, como a Lei de Acesso à Informação, e ouvidorias nos *sites* das prefeituras.

Em suma, não falta conhecimento sobre o assunto do controle da administração pública entre os gestores entrevistados, mas talvez falte ainda uma responsividade (Araújo; Gomes, 2006; Lamartine Braga *et al.*, 2008) maior por parte de todos eles, e esse é o segundo ponto a destacar. Isso porque as informações ao cidadão nem sempre estão acessíveis ou têm o devido destaque nas rotinas da gestão pública, o que pode causar distorção entre a percepção dos gestores e a da população. O fato de a participação nas assembleias públicas estar muito abaixo das expectativas de quase todos os gestores entrevistados deve ser levado em conta, a fim de que haja a efetiva representação dos mais interessados nos processos de gestão pública, os cidadãos.

Entre as sugestões para futuros trabalhos está a necessidade de se encontrar as causas do desinteresse da população em participar dos processos decisórios e de exercer o papel de vigilância que lhe permitem as leis e os mecanismos de *accountability* e de controle social. Numa época em que a comunicação é cada vez mais exercida pela via digital, haveria mecanismos satisfatórios de controle *on-line*? Eles teriam alguma relação com o esvaziamento das assembleias? São possíveis linhas de investigação que parecem promissoras no sentido de aperfeiçoar os mecanismos de controle da gestão e *accountability*, o que levaria, no limite, a potencializar o crescimento regional.

Outras possibilidades de investigação podem ser as que comparam a performance das cidades médias, como é o caso dos municípios estudados nesta pesquisa, com as de pequeno e grande porte. Há relação entre os mecanismos de controle e *accountability* e o desempenho dessas diferentes formas de aglomeração urbana? Dados quantitativos e qualitativos poderiam ser trazidos ao escrutínio dos pesquisadores que se debruçarem sobre essa questão. No presente artigo foram abordados aspectos qualitativos, fornecendo alguns indícios de como os gestores das cidades de médio porte percebem suas atividades sob a ótica da *accountability* e do controle social.

## REFERÊNCIAS

- ANGÉLICO, F. *Lei de acesso à informação e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil*. 2012. 139 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. de. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*. Rio de Janeiro: APA, set./out. 2002.
- ARAUJO, Wagner F. Gomes; GOMES, Marco Paulo S. Governança eletrônica na América Latina: podemos esperar uma democracia eletrônica? *In: Núcleo de estudos do empresariado, instituições e capitalismo*. Rio de Janeiro, 2006. Acesso em: 07 jun. 2019.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2011.
- BRAGA, L. V.; GOMES, R. C. Participação eletrônica e suas relações com governo eletrônico, efetividade governamental e *Accountability*. *Organizações & Sociedade*, v. 23, n. 78, p. 487-506, 2016.
- BRAGA, Lamartine Vieira; ALVES, Wellington Souza; FIGUEIREDO, Rejane Maria da Costa; SANTOS, Rildo Ribeiro dos. O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. *Revista do Serviço Público*. Brasília 59 (1): 05-21 Jan/Mar 2008. Disponível: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1468/1/2008%20Vol.59%2Cn.1%20Lamartine.pdf>. Acesso em: maio 2019.

- BRASIL. *Constituição (1988)*. 35. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 25 ago. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 131, de 29 de maio de 2009*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 25 ago. 2017.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. As formas de responsabilização na gestão pública. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (coord.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: Clad; Fundap, 2006.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 34, n. 136, p. 289-313, 1997.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? Rio de Janeiro: APA, 1990.
- CARDOSO, V. V. *Gestão social nos hospitais filantrópicos do Corede Noroeste Colonial*. 2017. 105f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2017.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. *Controle social*: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, DF: Coleção Olho Vivo, 2012. Disponível em: [https://educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/publicacoes/cgu/olho\\_vivo\\_controle\\_social\\_2012.pdf](https://educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/publicacoes/cgu/olho_vivo_controle_social_2012.pdf). Acesso em: 29 nov. 2017.
- FRITZEN, A. *Controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do Corede Ceieiro*. 2017. 209 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2017.
- FONSECA, F.; BEUTTENMULLER, G. Democracia, informação e controle social: reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais. In: GUEDES, A. M.; FONSECA, F. (org.). *Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica, Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- GOMES, E. G. M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. *Cadernos Ebape*, v. 13, n. 4, p. 894-909, 2015.
- HINNAH, D. *Controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do Corede Noroeste Colonial*. 2017. 105 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2017.
- IBGE. Regic – Regiões de Influência das Cidades. 2007. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 26 nov. 2021.
- MOTA, A. C. *Accountability no Brasil*: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes. 2006. 250 f. (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- MOTTA, D.; MATA, D. A importância da cidade média. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, ano 6, ed. 47, 2009.
- O'DONNELL, G. *Accountability horizontal* e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, p. 27-54, 1998.
- OLIVEIRA, V. C. S. *Sociedade, Estado e administração pública*: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras-MG. 2009. 301 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras-MG, 2009.
- OLIVEIRA, H. C. M.; SOARES, B. R. *Caminhos de geografia*, Uberlândia v. 15, n. 52, p. 119-133, 2014.
- OLIVIERI, C. O controle interno como instrumento de *accountability* horizontal: uma análise exploratória da Controladoria Geral da União. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 2006, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo, 2006.
- REZENDE, F. da C. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- RIBAS, T. A. M. *Controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do Corede Missões*. 2016. 167 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2016.

RIBEIRO, M. A. Análise das publicações eletrônicas dos instrumentos de transparência na gestão fiscal dos municípios de Mato Grosso, sob a perspectiva da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Brasileira de Contabilidade*, ano XL, n. 189, p. 17-27, 2011.

ROTTA, E. *Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do Estado do Rio Grande do Sul*. 2007. 337 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

SARTURI, R. C.; TORMES, D. D. S. A representatividade social nos Conselhos Municipais de Educação: um olhar sobre o Pró-Conselho do Rio Grande do Sul. In: DALLA CORTE, M. (org.). *Políticas Públicas e Conselhos Municipais de Educação*. São Leopoldo: Editora Oikos, 2015.

SERAFIM, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Controle social das políticas públicas. *Repente, Pólis*, Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, n. 29, 2008. Disponível em: [http://epsm.nescon.medicina.ufmg.br/dialogos3/Biblioteca/Artigos\\_pdf/Controle\\_Social\\_das\\_politicas\\_publicas-REPENTE\\_Instituto\\_Polis.pdf](http://epsm.nescon.medicina.ufmg.br/dialogos3/Biblioteca/Artigos_pdf/Controle_Social_das_politicas_publicas-REPENTE_Instituto_Polis.pdf). Acesso em: 8 fev. 2022.

SILVA, D. S. (coord.). *LRF Fácil: Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal*. 4. ed. São Paulo: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, 2001.

SIRAQUE, V. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOARES, P. R. R.; UEDA, V. Cidades médias e modernização do território no Rio Grande do Sul. In: SPOSITO, M. E. B. (org.). *Cidades médias: cidades em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 379-411.

SOTO, E. *Comportamento organizacional*. São Paulo: Thomson Pioneira, 2005.

SPINOZA, R. M. Accountability. In: CASTRO, C. L. F. de; AMABILE, A. E. de N.; GONTIJO, C. R. B. (org.). *Dicionário de políticas públicas*. Barbacena: Editora UEMG, 2012.

SPOSITO, M. E. B. Cidades médias: reestruturação das cidades e reestruturação urbana. In: SPÓSITO, M. E. B. *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 233-253.

SPOSITO, M. E. B. *Loteamento fechados em cidades médias paulistas – Brasil*. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (org.). *Cidades médias: produção do espaço urbano e regional*. São Paulo: Expressão Popular, 2006a.

SPOSITO, M. E. B. O desafio metodológico da abordagem interescolar no estudo de cidades médias no mundo contemporâneo. *Cidades*, v. 3, n. 5, p. 143-157, 2006b.

STEINBERG, M.; BRUNA, G. C. Cidades médias: elos do urbano – regional e do público – Uberlândia (MG). *Caminhos da Geografia*, Uberlândia, v. 24, n. 16, p. 268-288, 2005.

STEINBERG, M.; BRUNA, G. C. Cidades médias: elos do urbano – regional e do público – privado. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (org.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. p. 35-77.

TEIXEIRA, S. M. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. *Revista Katálysis*, v. 10, n. 2, p. 154-163, 2007.

TENÓRIO, G. F. (org.). *Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

TOLLOFARI, S. New Public Management and Education. *Policy Futures in Education*, v. 3, n. 1, 2005. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.2304/pfie.2005.3.1.11>. Acesso em: 16 out. 2021.

VALLE, B. de B. R. do. Controle social da educação: aspectos históricos e legais. In: SOUZA, D. B. *Conselhos Municipais e Controle Social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 53-74.

ZAMBON, V. D.; OGATA, M. N. Controle social do Sistema Único de Saúde: o que pensam os conselheiros municipais de saúde. *Rev. Bras. Enferm.*, Brasília, v. 66, n. 6, p. 921-927, 2013.

**Autora correspondente:**

Adriane Fatima De Boni

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

Rua do Comércio, Nº 3000 – Bairro Universitário – CEP 98700-000 – Ijuí/RS, Brasil

E-mail: [adrianedeboni@gmail.com](mailto:adrianedeboni@gmail.com)

Todo conteúdo da Revista Desenvolvimento em Questão  
está sob Licença Creative Commons CC – By 4.0.