

**Accountability nas políticas públicas locais: um estudo sobre a atuação do movimento Nossa Betim**

**DANIELE CARDOSO DO NASCIMENTO**

PUC Minas

danielecardoson@gmail.com

**ARMINDO DOS SANTOS DE SOUSA TEODÓSIO**

PUC Minas

armindo.teodosio@gmail.com

A CAPES e a PUC Minas.

**XVII SemeAd – Seminários em Administração - FEA-USP**  
**Administração Pública**

**Área temática:** 4. Relação Governo-Sociedade: Transparência, Accountability e Participação.

***Accountability* nas políticas públicas locais: um estudo sobre a atuação do movimento Nossa Betim**

**Resumo**

O artigo busca analisar o processo de *accountability* construído pelo Movimento Nossa Betim, que é um dos integrantes da Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis e sua homônima latino-americana. Em um contexto no qual os caminhos de diálogo entre a sociedade e o governo brasileiro têm ganhado expressão, principalmente, depois da reforma constitucional de 1988 e com o fortalecimento de movimentos da sociedade civil em favor de processos políticos participativos, controle social sobre os poderes públicos e ações que permitam a *accountability*, como acontece com o Movimento Nossa Betim que surge na cidade de Betim em 2010, ainda enfrenta dificuldades. O município de Betim possui uma das maiores taxas de crescimento do estado de Minas Gerais, porém enfrenta desafios em relação a participação popular e controle social em relação ao governo local. O artigo busca compreender como um movimento social constrói o processo de *accountability* e aponta desafios e conquistas nessa iniciativa. Para tanto, a primeira sessão trata do contexto sócio-político brasileiro, a segunda problematiza o Movimento Nossa Betim e, em um terceiro momento, é apresentada a metodologia, que se caracteriza como qualitativa, para em seguida ser feita a análise dos dados. Os resultados permitem se avançar na compreensão de antigas e novas complexidades em torno da transparência, *accountability* e participação popular no contexto das cidades brasileiras contemporâneas.

**Palavras-chave:** *Accountability*, Participação Popular, Gestão Pública.

**Abstract**

The paper analyzes the process of accountability built by Movement Nossa Betim, which is one of the members of the Brazilian Social Network for Fair and Sustainable Cities and its Latin American namesake. In a context in which the paths of dialogue between society and the Brazilian government have gained expression, especially after the 1988 constitutional reform and the strengthening of civil society movements in favor of participatory political processes, social control of public authorities and actions to achieve accountability, as with Nossa Betim movement that arises in Betim in 2010, still faces difficulties. The municipality of Betim has one of the highest growth rates in the state of Minas Gerais, but faces challenges in terms of popular participation and social control in relation to local government. The article seeks to understand how a social movement builds accountability process and pointing challenges and achievements in this initiative. Therefore, the first session is the Brazilian socio-political context, the second discusses the Nossa Betim movement, and a third section discuss the methodology, which is characterized as qualitative, to then analyze the data to be taken is displayed. The results allow to advance in the understanding of old and new complexities surrounding the transparency, accountability and public participation in the context of contemporary cities.

**Keywords:** *Accountability*, Participatory Democracy, Public Management.

## **Introdução**

A discussão sobre as possibilidades de atuação da sociedade civil em ações que envolvam a *accountability* nas políticas públicas locais tem como um rico contexto de análise os países da América Latina como, por exemplo, o Brasil, que têm presenciado diferentes inovações no nível da gestão pública local em direção à participação popular nas políticas públicas (Filgueiras, 2011; Bebbington, Delamaza, Villar, 2005). Para este trabalho, a *accountability* é entendida como um mecanismo de controle e de participação popular. Pode-se dizer que como um meio para a construção de um regime democrático participativo, a *accountability* deveria ser plenamente exercida pela sociedade civil através da participação ativa do cidadão (por meios institucionalizados ou não) e de informações que possam subsidiar a tomada de controle pela sociedade e, conseqüentemente, responsabilização dos agentes públicos (Quiñones, Herrea & Hernandez, 2011; Doin, Dahmer, Schommer & Spaniol 2012).

Ao ser exercida pela sociedade civil a *accountability* recebe a adjetivação de societal ou ainda, transversal (Quiñones, Herrea & Hernandez, 2011). É possível perceber que a atuação dos movimentos que compõem a Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis (RSBCJS), como o Movimento Nossa Betim (MNB), vêm de encontro com a percepção da *accountability* desempenhada pela sociedade civil, ou seja, da *accountability* social conforme a compreendem diferentes pesquisadores do campo da gestão pública.

Em um contexto no qual os caminhos de diálogo entre a sociedade e o governo têm ganhado expressão, principalmente depois da reforma constitucional de 1988 e do fortalecimento de movimentos da sociedade civil em favor de processos políticos participativos, controle social sobre os poderes públicos e ações que permitam a *accountability*, como no caso do MNB, têm assumido significativa relevância na gestão pública local, sobretudo no contexto brasileiro.

Dentro das discussões sobre controle e participação política, um dos cenários mais recorrentes são os problemas enfrentados nas cidades. Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), entre 2007 e 2050, o número de habitantes das cidades do planeta subirá para 3,1 bilhões de pessoas. Tal migração deve trazer uma carga cada vez maior em infra-estrutura, serviços governamentais, recursos naturais, clima, e muitos outros aspectos fundamentais para a qualidade de vida nas áreas urbanas.

Dessa forma, o crescimento populacional nas cidades é uma questão problema que envolve a desigualdade social, poluição, dificuldades de mobilidade, excesso de lixo, a falta de serviços de saneamento básico, moradias frágeis e violência. As mudanças necessárias para se superar esses desafios demandados, acima de tudo, requerem um governo com uma agenda democrática e que disponibilize informações que possibilitem à sociedade avançar na luta pela transparência plena por parte dos organismos públicos. Toda essa realidade, inclusive e sobretudo no contexto brasileiro, é marcada por atos que buscam a difusão de informações e a construção de ações da sociedade civil capazes de fortalecer o controle social sobre os poderes públicos e estabelecer canais e instrumentos de permanente diálogo entre os governos e a sociedade (Doin *et al*, 2012)

A Constituição Federal de 1988 instituiu a descentralização político-administrativa e coloca em evidência a participação da sociedade, tal reforma coloca estes dois eixos como centrais do novo período de democratização. Assim, as cidades brasileiras efetivamente começaram ter acessos participativos nos processos de tomada de decisão, haja vista os Orçamentos Participativos, Plano Diretor, Conselhos de Políticas, Conferências e a maior

abertura por parte do governo brasileiro para as reivindicações dos movimentos sociais (Frey, 2007). Uma nova geração de movimentos voltados aos avanços na gestão pública local, ou seja, na gestão de cidades, tem surgido nos últimos anos. Um desses movimentos é a RSBCJS, que age para fornecer ferramentas e informações para que os diversos segmentos sociais possam ser capazes de tomar parte efetiva na construção de políticas públicas e fazer a administração de órgãos governamentais ser fundamentada na ética, transparência, justiça social, acesso total à informação pública e eficiência no uso de recursos públicos (Quiñones *et al.*, 2011).

Para este trabalho, o objeto de estudo é a atuação do MNB, analisando como este constrói a *accountability* societal, entendida como mecanismo de controle e de participação popular. Para tanto, são problematizadas as formas que este movimento vem informando e incitando a participação popular visando a melhoria da qualidade de vida na cidade de Betim, município que faz parte da Região Metropolitana de Minas Gerais. O artigo está estruturado da seguinte forma: a primeira sessão trata do contexto sócio-político brasileiro, na segunda o objeto de pesquisa é apresentado junto com as suas formas de atuação do MNB, em um terceiro momento é apresentada a metodologia da pesquisa e, em seguida, se proceder à análise dos dados e às considerações finais.

## **1 Sociedade Civil e Estado: Políticas Públicas e *Accountability* na gestão pública local brasileira**

De acordo com a proposta instituída na Constituição de 1988, a descentralização de poder buscou fortalecer Estados e municípios, por meio de transferências constitucionais automáticas. Houve também uma tentativa de superar lógicas clientelistas e partidárias de transferências conveniadas, anteriormente vigentes (Fleury, 2003). Com isso, redistribuíram-se entre as três esferas de governo as responsabilidades no que tange ao atendimento básico à população. Estas mudanças levaram a uma modificação necessária na estrutura administrativa dos municípios (Allebrant, 2001). Neste contexto, a incorporação da sociedade civil no processo de gestão de políticas públicas constituiu-se em um elemento importante para o avanço da democracia participativa.

Os membros da Sociedade Civil “praticam sua capacidade de interferir nos processos de tomada de decisão, influenciando na significação do que é compartilhado como bem comum; neles podem ser consolidadas as bases éticas importantes ao processo de construção

democrática.” (Costa, 2011 p. 25). Sabe-se que nos municípios, os cidadãos estão mais próximos dos governantes responsáveis pelas políticas públicas em nível local, logo as exigências pelo atendimento e o acompanhamento dessas políticas *a priori* tenderiam a ser maiores (Allebrant, 2001; Fleury, 2003).

O governo local é tradicionalmente voltado para solucionar distúrbios intra-urbanos, que envolvem, por exemplo, situações relacionadas com a saúde; a educação; a violência; a juventude; o meio ambiente/saneamento/moradia; o emprego e a renda; a assistência social e a mobilidade urbana (Baquero, 2001; Frey, 2007; Gamson, 2003; Kliksberg, 2007; Lüchmann, 2006, 2011). Tais governos se veem confrontados com a necessidade de contemplar, na composição de suas estratégias urbanas, os riscos e oportunidades oferecidas pelo ambiente externo de sua gestão, que está em acelerada transformação. Além deste cenário, os governos lidam com as pressões por parte da população que está exposta aos efeitos colaterais do progresso econômico e da globalização (Nascimento & Teodósio, 2013; Nunes, 1999; Olival, Spexoto & Rodrigues, 2007).

Mudanças no Brasil foram trazidas pela reforma constitucional brasileira em 1988 e na sequência, com a promulgação das Constituições estaduais e das Leis Orgânicas municipais que resulta em uma valorização subnacional de governo (Estado e municípios). Essas constituições trazem como reflexo a descentralização de poder do governo federal e como bem frisa a Constituição Cidadã, garantem-se espaços institucionalizados para a participação popular e para as instituições híbridas que envolvem um compartilhamento de processos deliberativos entre os atores estatais e os atores sociais (Allebrant, 2001; Fleury, 2003). Neste contexto, as cidades ficam reconhecidas como um cenário no qual ocorrem múltiplas relações e as estruturas políticas e institucionalidades são concebidas e aplicadas.

Além disso, a cidade tem sido considerada como um espaço no qual diferentes dimensões dos direitos e da cidadania são materializados, ainda que permaneçam, sobretudo na América Latina, grandes desafios para a sua efetivação e consolidação.

A pressão da sociedade civil por uma maior participação tem crescido na latino-americana e a razão para esta mudança está no fato de que, desde os anos 80 e 90, tem-se observado um avanço nos processos de democratização e, conseqüentemente, um nível maior de sociedades articuladas, ativas e que passam a exigir mais espaço no âmbito político (Kliksberg, 2007).

Dentre as formas de participação popular, coloca-se ênfase nos movimentos sociais e ao estudá-los estamos diante da temática da ação coletiva, que sob a perspectiva da sociologia

inclui análises que se voltam tanto para manifestações primárias, ou seja, elementares da ação de massa, quanto aquelas que contam com a presença de estruturas organizacionais racionalmente concebidas para alcançar fins, como é o caso de alguns movimentos sociais (Brugué, 2008).

Os movimentos sociais podem ser considerados como resultado de um complexo processo de construção social, envolvendo motivações provenientes da realidade social, sobretudo aquelas orientadas para a produção do bem coletivo (Brugué, 2008). No contexto brasileiro, a sociedade civil organizada passou a orientar suas ações coletivas e associações focadas menos nos pressupostos ideológicos e políticos, como era predominante nos anos de 1970 e 1980, que lutavam para terem direito a ter direitos. Poderia se apontar uma tendência das ações sociais de se desvencilharem das imagens “movimentalistas” dos anos de 1980 e isso seria feito por meio de novas representações sobre as ações civis que atuam de acordo com formas modernas de ação coletiva, que são expressas por articulações em redes.

Estas redes sociais seriam formadas por movimentos sociais, associações comunitárias, ônus, fóruns, conselhos, câmaras, assembleia e etc., suas temáticas seriam organizadas segundo gênero, faixas etárias, questões ecológicas e socioambientais, étnicas, raciais, religiosas e etc. Gohn (2010) agrupa estas novas tendências em três grandes blocos. O primeiro destes blocos seriam os movimentos e ações de grupos indenitários que procura lutar por direitos sociais, econômicos, políticos e culturais. O segundo bloco, seriam os movimentos e organizações que lutam por melhores condições de vida e de trabalho, no urbano e no rural, que demandam acesso e condições para terra, moradia, alimentação, saúde, transportes, lazer, emprego, salário e etc.

Já o terceiro bloco, seriam movimentos globais ou globalizantes que atuam em redes sociopolíticas e culturais, via fóruns, plenárias, colegiados, conselhos e etc. Estas lutas são também responsáveis pela articulação e globalização de muitos movimentos sociais locais, regionais, nacionais ou transnacionais. As ações destes movimentos em rede apresentam-se, muitas vezes, como movimentos sociais de fiscalização e controle das políticas públicas. Para realizar tal fiscalização os movimentos atuam em fóruns, conselhos, câmaras e outros em escala local, regional e nacional, pode-se notar esta recorrência no Brasil e na Colômbia. Para Gohn (2010), esta forma de movimento se constitui como uma grande novidade e o motivo de seu surgimento está associado as mudanças organizacionais, políticas e tecnológicas.

Como será detalhado na sessão seguinte o movimento social aqui estudado não se enquadra como clássico ou tradicional, visto que aparece mais recentemente na vida social de

sua cidade e não se fundamentam nas lutas clássicas que deram origem a movimentos como o operário ou mesmo os de conquista de direitos para populações urbanas vulneráveis desde os anos de 1970.

Os novos movimentos buscam uma forma diferente de se colocar como movimento social ao não se declarar inimigo da prefeitura, governo ou Estado e ao afirmar uma busca por um diálogo independente com o executivo municipal. Outro fator que traz complexidade à natureza e forma de ação desses novos movimentos é o fato de trabalharem a partir de relações próximas com atores de mercado, ou seja, as empresas, por meio de financiamento, parceiras e de ações compartilhadas (Gohn, 2009).

Observa-se também que muitos movimentos sociais buscam cada vez mais espaço de participação na formulação e avaliação de políticas públicas, o que tem rebatimentos sobre as possibilidades de realizar a *accountability*. Para este trabalho torna-se importante a delimitação do conceito de *accountability* utilizado.

A *accountability* seria como um conceito central para a administração pública, e a sua existência como processo é fundamental para a preservação da democracia. Poderia se dizer que a *accountability* se realiza no processo eleitoral, quando o cidadão exerce o seu poder para eleger os seus governantes e representantes. Ela também se concretiza através da atuação dos agentes e das organizações públicas. A *accountability* pode ocorrer mediante o controle exercido pela imprensa, pelas organizações e associações da sociedade civil e pelos próprios cidadãos que buscam algum tipo de constrangimento ou sanção. Isso demonstra que não é só uma ação que ocorre baseada nas diferentes instâncias de controle no interior da estrutura do Estado (O'Donnell, 1988). Esses dois planos de ação são denominados por O'Donnell (1988), *accountability* vertical e horizontal.

A *accountability* vertical pode aparecer com a denominação de eleitoral e este eixo ocorreria principalmente quando o eleitor exerce o voto na urna eleitoral com o objetivo de eleger o representante de sua escolha. Para O'Donnell (1998), a prevalência do interesse público sobre o privado requereria a promoção da *accountability* horizontal. Esta seria colocada em prática dentro da estrutura do Estado, no ideal de *check and balances* entre órgãos dos diferentes três poderes, que exerceriam entre si contínua fiscalização na garantia dos valores democráticos (O'Donnell, 1998). De forma sucinta, a classificação de *accountability* vertical e horizontal corresponde a uma distinção entre estado e sociedade. A *accountability* vertical é exercida pelos atores sociais em relação aos atores estatais, enquanto

a *accountability* horizontal é exercida no interior do próprio estado pelas diversas agências estatais.

De acordo com Quiñones *et al* (2011), existiria um terceiro eixo da *accountability*, a *accountability* transversal, que trata dos atores coletivos na condução do exercício do controle, supervisão, monitoramento e punição aos políticos, funcionários do Estado e representantes eleitos pelo povo. Dessa forma, são iniciativas nas quais o controle seria realizado pela sociedade civil através de espaços políticos institucionais estatais. Este tipo de prestação de contas poderia ser conduzido tanto por atores coletivos, que seriam concebidos como representantes da sociedade civil em conselhos e comitês que monitoram as políticas públicas, quanto diretamente por cidadãos individuais.

De forma geral, a *accountability* societal ou transversal refere-se a uma forma de participação cidadã voltada para o controle social, que pode ser iniciado por atores sociais coletivos, por cidadãos, pelos meios de comunicação e também por diferentes formas de atuação em rede na sociedade moderna (Fiabane, 2011; Quiñones, Herrea & Hernández, 2011).

## **2 Movimento Nossa Betim: uma análise sob a perspectiva da *accountability* societal**

Para entender a origem do MNB é importante apotar a transformação da cidade de Bogotá, como uma cidade violenta, caótica e sem autoestima para um modelo internacional de sustentabilidade, mobilidade e de melhor qualidade de vida começa a acontecer devido ao TransMilenio, um sistema de transportes com ônibus articulados, realizado pelo economista e urbanista Enrique Peñalosa (1998-2001). No mesmo ano em que Peñalosa tomou posse, em 1998, surgiu o movimento “Bogotá Cómo Vamos” para discutir temas da cidade e fazer um acompanhamento sistemático das mudanças de qualidade de vida. Esta iniciativa obteve algum sucesso em aglutinar diversos atores sociais com o objetivo de controlar as iniciativas públicas e assim, buscar impactar positivamente a qualidade de vida da população na capital colombiana. Essa iniciativa, bem como a do movimento Nossa São Paulo (MNSP), Movimento Nossa BH e de outros movimentos da RSBCJS, serviram como modelo para a criação do Movimento Nossa Betim.

Para realizar a missão da RSBCJS, são realizadas ações que procuram debater e monitorar os orçamentos públicos municipais, trabalhar com os dados oriundos de indicadores técnicos oficiais, realizar pesquisas de percepção pública, desenvolver análises comparativas e

padrões de referência de qualidade de vida e equidade social entre as cidades, mobilizar a sociedade para ações participativas e, por fim, fomentar o diálogo entre os três setores visando a melhoria da qualidade de vida das cidades (Rede de Cidades, 2013).

Com propósitos similares aos de “Bogotá como Vamos?”, o MNB é um movimento da sociedade civil que se propõem a criar uma interação entre lideranças comunitárias, OSCs, empresas e cidadãos de forma a aprimorar o diálogo com os governos locais visando melhorar a qualidade de vida nas cidades, “acompanhar e contribuir para que a sociedade conheça o resultado das políticas públicas, como a execução do Orçamento Público Municipal e as atividades do legislativo municipal, relacionando-os à situação dos indicadores de qualidade de vida e contribuir para uma maior participação e controle da sociedade na gestão do município.” (Nossa Betim, 2014a). Assim como os outros movimentos sociais que compõem as redes RSBCJS e RLACTJDS, o MNB não possui ligação com partidos políticos ou com instâncias religiosas.

O MNB foi fundado em 2010 e além de contar com o apoio da Avina, o movimento foi impulsionado e apoiado pela FIAT Automóveis. Assim, um grupo de cidadãos voluntários e representantes de diferentes instituições de Betim formou o Grupo Impulsor do MNB, que decidiu mobilizar o município e implementar um conjunto de ações, contribuindo para que, através da participação ativa e democrática, a sociedade de Betim pudesse optar por modelos de desenvolvimento que aliem o progresso econômico ao desenvolvimento social e à preservação ambiental, melhorando continuamente as condições de vida dos moradores da cidade.

O Nossa Betim possui nove grupos de trabalho (GTs) temáticos e abertos à participação (Nossa Betim, 2014a). O interessante de se compreender sobre os GTs é que estes seriam os responsáveis pela definição e acompanhamento dos indicadores de qualidade de vida e pela realização de eventos, fóruns, seminários, debates e campanhas para envolver a sociedade na busca de soluções para a melhoria da qualidade de vida (Nossa Betim, 2014a).

O Nossa Betim trabalha através de três linhas de atuação: conhecimento; mobilização; e comunicação e educação cidadã (Nossa Betim, 2014a). O primeiro consiste em reunir conhecimento sobre as condições de vida nas diversas regiões cidade de Betim. Para isso o MNB realiza pesquisas e diagnósticos e também busca estudos produzidos por outras organizações e pelos poderes públicos. O objetivo desta linha de atuação é reunir todas as informações no Observatório Nossa Betim e neste são reunidas pesquisas de percepção da

população, um sistema de indicadores intraurbanos e outros estudos, que representam, em números, um diagnóstico da cidade e suas desigualdades.

De acordo com o movimento Nossa Betim (2014a), tal diagnóstico deveria ser feito por indicadores técnicos, definidos pela sociedade em espaços de participação democráticos. Diante deste diagnóstico, a sociedade da cidade de Betim seria orientada para a construção coletiva de uma visão comum de futuro para a cidade, de seu conjunto de metas que norteariam o rumo do desenvolvimento sustentável local. Já o papel dos indicadores seria para a sociedade avaliar, permanentemente, o processo de desenvolvimento e também corrigir os desvios em relação a direção desejável e arquitetada pela sociedade.

A segunda linha de atuação do MNB é denominada Mobilização. Nesta as ações buscam dar origem a “condições para que os diferentes segmentos da sociedade possam discutir e construir uma visão comum de futuro para a cidade e estabelecer alianças em torno de metas que contribuam para a melhoria da qualidade de vida em toda a cidade”. (Nossa Betim, 2014a).

A terceira linha de atuação do MNB é chamada de Comunicação e Educação Cidadã. O MNB divulga todos os dados, estudos e informações sobre a cidade de Betim, reunidos no Observatório Nossa Betim, através da internet (Nossa Betim, 2014a). São utilizadas uma página oficial na web e uma página oficial na rede social Facebook. Além disso, são enviados boletins semanais para o correio eletrônico das pessoas que se cadastram no MNB. Nestes boletins o Nossa Betim expõem as ações do movimento em um determinado período, propaga os cursos oferecidos pelo movimento, informa sobre novas pesquisas e artigos disponíveis.

Um marco e conquista do MNB foi a aprovação da Emenda 028/2011 à Lei Orgânica do município, a Lei de Metas, onde a sociedade ampliaria suas possibilidades de participação, controle sobre a gestão do município, proporcionaria maior transparência e permitiria uma melhor avaliação dos resultados efetivos das políticas públicas (Nossa Betim, 2014b).

Com a lei em vigor, a partir do dia 29 de dezembro de 2011, o prefeito eleito ou reeleito, terá cem dias para apresentar o Programa de Metas e Prioridades de Gestão, que deverá conter expressamente:

os objetivos da gestão, as diretrizes setoriais, as iniciativas e ações estratégicas, os indicadores de desempenho e as metas quantitativas e qualitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, direta e indireta, por unidades regionais de planejamento e desenvolvimento, observando, no mínimo, os objetivos, diretrizes, ações, programas e intervenções estratégicas e outros conteúdos

conexos apresentados como propostas de campanha eleitoral devidamente registradas no órgão eleitoral competente, conforme as disposições deste artigo, bem como as normas estabelecidas pelo Plano Diretor e pelo Plano Plurianual ( Nossa Betim, 2014b).

Para o MNB (2014b), antes da lei os prefeitos eleitos ou reeleitos não tinham a obrigação, prevista em lei, de transformar suas propostas de campanha em um Plano de Metas de Gestão e nem de prestar contas sobre o cumprimento dessas metas. A população não tinha instrumentos para avaliar as propostas dos candidatos, os resultados e impactos das políticas públicas, nem a melhor forma de contribuir para melhorar a vida na cidade.

As ações que envolvem campanhas de comunicação e atividades do Nossa Betim privilegiam as oportunidades de Educação Cidadã, pois o MNB acredita que ao incentivar a educação da população a cerca da cidade em que vive se fortaleceria “o sentimento de pertencimento e respeito à cidade, a revalorização do espaço público e a corresponsabilidade de todos os cidadãos pelo desenvolvimento sustentável da cidade” (Nossa Betim, 2014a). O MNB conta com parceiros de OSCs, entidades empresariais, empresas e instituições de ensino e pesquisa. O apoio dessas instituições seria uma peça chave para a ampliação da capacidade de mobilização social do Movimento e a viabilização de suas atividades (Nossa Betim, 2014c).

### **3 Procedimentos Metodológicos**

Com a intenção de compreender como são desenvolvidas as ações de movimentos sociais que buscam exercer a *accountability* societal em governos locais optou-se por uma pesquisa de caráter qualitativo, por meio de um estudo de caso (Yin, 2005) com pessoas representantes das três esferas da sociedade (Estado, mercado e sociedade civil), no município de Betim, em Minas Gerais. Com base em estudo de caso único (Eisenhardt, 1989; Yin, 2005) realizou-se interpretações sobre os depoimentos coletados de um representante do MNB. Importante notar que este artigo é oriundo de uma dissertação ainda em construção, sendo assim, não foi possível trazer para este artigo as análises de todas as entrevistas realizadas. Porém é possível trazer uma amostra, ainda que pequena, para uma análise e debate.

A intenção do estudo foi obter uma visão global das ações de *accountability* societal realizada pelo MNB, dessa forma, um estudo de caso único se tornou a escolha mais pertinente, pois abre uma oportunidade de se obter uma visão global do processo e permite apreender a realidade de determinado fenômeno a partir da objetividade e da subjetividade

dos atores. Uma decisão relevante tomada para realizar este trabalho é a escolha do método da pesquisa participante (Thiollent, 1987), já que este é utilizado quando os dados e as informações necessárias não podem ser encontradas em livros ou em outros trabalhos científicos, mas sim dentro da comunidade, do grupo de funcionários de uma organização ou dentro de movimentos sociais, como é o caso desta pesquisa (Thiollent, 1987).

#### **4 Análise dos Dados**

Dentro das sete premissas do MNB notou-se que quatro delas são referentes a linha de conhecimento, o que por sua vez poderia se dizer que um pouco mais da metade (57,14%) das premissas do movimento estão concentradas na linha de conhecimento. Observe a fala de um integrante do MNB.

Eu vejo o Nossa Betim levando este conhecimento para as bases. Eu acho que é preciso para a gente avançar nas escolas de 4º a 8º série onde os meninos já são letrados e podemos começar a inserir este conteúdo. Essa participação popular. A longo prazo eu vejo que essa formação cidadã é o melhor caminho para o Nosso Betim. A partir do momento que o cidadão estiver engajado, você só precisa informar ele e ele vai cobrar, ele vai fazer este papel que a gente hoje ainda precisa fazer (Integrante 1 do MNB , 2014).

Analisando os três eixos de atuação do MNB e afirmações de seus integrantes, para o Nossa Betim, ao se conhecer a cidade e as formas de participar dos processos políticos dela junto ao governo local estaríamos diante do ponto de partida para a construção de um diagnóstico profundo da qualidade de vida na cidade e a efetiva participação popular. Infelizmente a educação, a informação ou o conhecimento não são a única “solução” para o problema de baixa participação política em Betim, ou em qualquer outra cidade brasileira. A “formação cidadã” seria uma das possibilidades.

Diante disso é interessante voltar a reflexão para o pensamento social-político brasileiro que se vê desmotivado e desinteressado em participar. Seja por ter uma visão negativa da política, por ter participado antes e não ter alcançado o objetivo desejado, seja pela repressão ainda existente ou pelo pensamento de participação partidária. O fato é que apesar de existir informações e meios de participação, Betim reflete vários cenários de outros municípios brasileiros.

A *accountability* societal realizada pelo MNB ocorre através da disseminação de conhecimento e a maior demonstração disso é o acompanhamento, cobrança e monitoramento que tem sido realizado através do Plano de Metas, observe a seguinte fala:

[...] O Nossa Betim teve uma resistência como qualquer outro governo... porque o Plano de Metas é você ligar promessas de campanha ao PPA (Plano Plurianual)... Hoje o Nossa Betim já esta com a Lei de Metas aprovada, o primeiro plano de Metas já foi apresentado e agora em Agosto nós vamos ter a primeira avaliação do Plano de Metas que prefeitura vai entregar. O que foi cumprido o que não foi, porque que não foi. Agora o Nossa Betim avançar para poder disseminar estes conteúdos. A primeira serie histórica de indicadores, o primeiro plano de metas, de levar isso para a cidade. A nossa missão agora é de disseminar este conteúdo [...] (Integrante 1 do MNB , 2014).

Além de perceber que o MNB atua muito em prol da educação, informação, conhecimento como solução, é possível perceber isso como uma crítica sobre a aproximação da logica tecnicista de governança que acredita que uma vez disponibilizadas as ferramentas, no caso do nosso estudo a educação cidadã, seria possível se realizar o objetivo, que no caso seria a participação popular e a *accountability*. Porém, o que é observado na cidade Betim é que mesmo a população diante desta ferramenta, o MNB, o perfil e as ações de *accountability* ainda fica restrita a poucas pessoas, o que demonstraria a ineficiência deste modelo de ação e nos traz a discussão sobre a elitização da participação que ocorre na cidade.

Sobre a elitização da participação é possível notar que existe uma consciência por parte do MNB de que isso é um problema e que tem se buscado soluções. Observe:

[...] Eu acho que o Nossa Betim tem o desafio de envolver o cidadão comum, trazer ele para perto. De que maneira sensibilizar quem trabalhou o dia inteiro de ainda querer se preocupar com a gestão pública, com a transparência pública, como atingir esta pessoa? [...]o Nossa Betim tem trabalhado para aumentar essa participação. Um dos exemplos práticos que agente tem feito é com os conselhos. Nossa Betim está indo agora em todos os conselhos, conversado com os conselheiros, feito palestras para conselheiros, que é uma forma legitima e mais rápida de entrar nas comunidades, assim com nas regionais também, a gente tem ido, tem feito este trabalho. (Integrante 1 do MNB , 2014).

Podemos pensar que a atuação do Nossa Betim está inserida em um contexto de ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas no Brasil e que ainda lida com diversos empecilhos para levar a diante a realização e ampliação das ações de *accountability* nos municípios. Mas, isso não invalida a iniciativa ou a torna falida. O MNB tem reivindicado

cada vez mais uma maior participação nas instituições encarregadas da deliberação sobre políticas públicas nas diversas áreas da política urbana, e, ao ter suas demandas atendidas, consolida o modelo de democracia participativa, somando-se ao modelo representativo. Assim, os movimentos estariam buscando quebrar a lógica do privilégio decisório, difundindo práticas de compartilhamento entre o Estado e a sociedade em espaços públicos.

A intenção de cada vez mais educar a população local em relação a realidade da cidade, por meio de cursos, palestras, informações sobre as instancias participativas já existentes tem se colocado como a função principal do MNB. De forma geral, suas ações ficam caracterizadas como ações de controle e acompanhamento sobre a gestão pública local. Interessante pontuar um avanço nos processos de *accountability* social compartilhada entre os movimentos da RBCJDS e que se estende ao MNB, que é a implantação do Plano de Metas.

O Plano de Metas se constitui em um imperativo legal que obriga os prefeitos eleitos a transformem as promessas apresentadas durante a campanha eleitoral em um Plano de Metas e Prioridades de Gestão, além de prestar contas durante o exercício de seu mandato. Isso visa aumentar a transparência e promover o controle social sobre a administração da cidade. Além de divulgar o plano para a sociedade, o poder executivo tem que prestar contas periodicamente do alcance das metas estabelecidas. Com isso, cidadãos, empresas e instituições de Betim poderiam avaliar os programas de governo apresentados pelos candidatos à prefeitura e avaliar os resultados das políticas públicas para a melhoria das condições de vida da população nas diferentes regiões da cidade, realizando assim ações que se enquadram na *accountability* (Nossa Betim, 2014). Para o MNB o Plano de Metas representa uma grande conquista porque antes da lei os prefeitos eleitos ou reeleitos não tinham a obrigação, prevista em lei, de transformar suas propostas de campanha em um Plano de Metas de Gestão e nem de prestar contas sobre o cumprimento dessas metas. Além disso, a população não tinha instrumentos para avaliar as propostas dos candidatos, os resultados e impactos das políticas públicas, nem a melhor forma de contribuir para melhorar a vida na cidade.

## **5 Considerações Finais**

Ações de *accountability* têm ganhado cada vez mais espaço na América Latina. Porém, ainda persistem importantes traços de relações políticas fundados no clientelismo, paternalismo, nepotismo, demagogia e excessivo poder dos tecnocratas, que trazem

importantes desafios para os avanços na promoção da *accountability* societal e sua manutenção no longo prazo, sobretudo no nível da gestão pública local. Avançar na transparência e divulgação das informações sobre o gerenciamento da máquina pública, envolver cidadãos na discussão e tomada de decisões sobre as políticas públicas e desenvolver mecanismos mais vigorosos de acompanhamento da implementação das decisões deliberadas se constituem em desafios importantes atualmente para todos aqueles preocupados com os avanços da gestão pública.

Esses desafios estão presentes presente na cultura política brasileira, que serve com amálgama nos processos de luta pela ampliação da participação popular. Muito dessa cultura acaba por levar os cidadãos a não distinguir seu comportamento no ambiente público e no privado, assim como a noção do que é público e do que é privado. Somado a isso, difunde-se cada vez mais uma percepção negativa da política, na qual o Estado é visto como aquele que deve prover em totalidade a sua sociedade e assim, a sociedade em sua maior parte assume uma posição passiva à espera de ações e soluções do governo. Os esforços do MNB vão em sentido contrário dessas tendências e, por isso mesmo, devem ser compreendidos e problematizados a partir também das nefastas relações políticas que ainda perduram no contexto brasileiro e que se reverberam mesmo nos canais de participação que foram duramente conquistados pelos movimentos sociais nas últimas décadas.

Espera-se que o presente artigo possa servir de base para novas pesquisas que se organizem em torno da agenda de investigação pautada na gestão pública local, na transparência da gestão municipal, no *accountability* societal e também na participação popular na construção de políticas públicas. Esses temas, quando analisados sobretudo a partir de movimentos sociais e organizações da sociedade civil surgidas na última década no Brasil, assumem grande complexidade, necessitam a mobilização de importantes aportes teóricos e se fazem também um grande desafio para os envolvimento na gestão da máquina pública. O que se espera é que novos estudos sobre a RSBCJS, sua homônima latino-americana e/ou sobre outros movimentos brasileiros e internacionais sobre *accountability*, participação popular e transparência na gestão pública local se multipliquem, avançando na compreensão desses importantes objetos de pesquisa no campo da administração pública.

## **Referências**

Allebrant, S.L. (2001). *A Participação da Sociedade na Gestão Pública Local e na Produção das Políticas Públicas: a atuação dos conselhos municipais em Ijuí – Rs, de 1989 a*

2000. (Dissertação de mestrado) Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. SP

- Bebbington, A., Delamaza, G., & Villar, R. (2005). *Espacios públicos de concentración local en América Latina* ( C.A.C. Filgueiras; F.P.A. Carlos, Ed). Belo Horizonte: Puc Minas, 1-34. Recuperado de <http://www.redeamerica.org/guias/guiadesarrollo/documentos/EPCL.pdf>
- Brugué, Q., & Gomá, R.(2008). Nueva formas de gobernar: limites y oportunidades em Blanco, S. Fleury & j. Subirats (Eds). *Respuesta locales focales a inseguridades globales, innovación y cambios em brasil y barcelona, Fundacion CIDOB*, 265-284.
- Costa, M. H. B. C. (2011). *Participação Democrática e Planejamento Urbano: o Conselho de Política urbana e as Conferências de Política Urbana em Belo Horizonte*. (Tese doutorado). Universidade Estadual de Campinas, SP.
- Doin, G.A., Dahmer, J., Schommer, P. C., & Spaniol, E. L. (2012). Mobilização Social e Corrupção do Controle: O que sinalizam os processos de Construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. *Revista Pensamento e Realidade*. Ano XV. Vol. 27. No. 2, 56-79.
- Eisenhardt, K.(1989). Building Theories from Case Study research. *Academy Of Management Review, Stanford*,14(4), 532-550.
- Fiabane, D. F. (2011). *Controle social: um novo frame nos movimentos sociais*. (Dissertação mestrado) Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo. SP.
- Filgueiras, F. (2011). Sociedade civil e *accountability* societal no controle da corrupção no Brasil. *XXXV Encontro anual da ANPOCS*, 1-39.
- Frey, K. (2007). *Governança Urbana e Participação Pública*. *RAC-Eletrônica*, v. 1, n. 1,art. 9, pp. 136-150. Recuperado de [http://www.anpad.org.br/periodicos/arq\\_pdf/a\\_629.pdf](http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_629.pdf)
- Fleury, S.(2003). *Políticas sociais e democratização do poder local*. Recuperado de [http://peep.ebape.fgv.br/sites/peep.ebape.fgv.br/files/politicas\\_sociais\\_democratizacaocal.pdf](http://peep.ebape.fgv.br/sites/peep.ebape.fgv.br/files/politicas_sociais_democratizacaocal.pdf)
- Gamson, W. A. (2003). Civic Renewal And Inequality.*The Good Society*, Vol.12, Nº.1, pp. 63-66.
- Gohn, M.G. (2009). *Novas Teorias os Movimentos Sociais*. São Paulo: Loyola, ed. , 9-168.
- Gohn, M.G. (2010). *Movimentos sociais e Redes de Mobilizações Civis no Brasil Contemporâneo*. Ed. Vozes Ltda (Petropolis, RJ).
- Granado, C.(2010). *Democracia e Participação ao Nível Local: O poder político e o orçamento participativo O caso de Belo Horizonte e Palmela*. (Tese doutorado). ISCTE-IUL. Lisboa. Portugal.

- Kliksberg, B. (2007). ¿Cómo avanzar la participación en el continente más desigual de todos? *Rev. Adm. Pública*. Vol.41 No.3 Rio de Janeiro, 537-581
- Lüchmann, L.H.H (2011), Associações, Participação e Representação: Combinações e Tensões. *Lua Nova*, São Paulo, 84, 353-364.
- Lüchmann, L.H.H. (2006). Participação, oportunidades e interesses. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 6, No.1, 119-129.
- Nascimento, D.C., & Teodósio. (2013). As cidades como um palco para a manifestação popular: o Movimento Nossa BH e as relações intersetoriais. *Novena Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile. pp. 1-16. Recuperado de [http://www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/ISTR2013/daniele\\_cardoso\\_do\\_nascimento\\_armindo\\_dos\\_santos\\_de\\_sousa\\_teodosio.pdf](http://www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/ISTR2013/daniele_cardoso_do_nascimento_armindo_dos_santos_de_sousa_teodosio.pdf)
- Nossa Betim. (2014a). O que é. Disponível em: [http://nossabetim.org.br/wordpress/?page\\_id=30](http://nossabetim.org.br/wordpress/?page_id=30). Acesso em 14 abr. 2014.
- Nossa Betim. (2014b). Lei do programa de Metas já está em vigor em Betim. Recuperado de <http://nossabetim.org.br/wordpress/?p=882>. Acesso em 14 abr. 2014
- Nossa Betim. (2014c). Parceiros. Recuperado de [http://nossabetim.org.br/wordpress/?page\\_id=40](http://nossabetim.org.br/wordpress/?page_id=40). Acesso em 14 abr. 2014
- Nunes, D. (1999). Por uma pedagogia da participação popular. *O&S*, Vol. 6. 1-304
- O'donnell, G. (1988). *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova* .Revista de Cultura e Política, No 44, 27-54
- Olival, A.A., Spexoto, A.A., & Rodrigues, J. A. (2007). Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol.45, No.4, 1013-1035.
- ONU (2013), *ONU: Mais de 70% da população mundial viverá em cidades até 2050*. Recuperado de <http://www.onu.org.br/onu-mais-de-70-da-populacao-mundial-vivera-em-cidades-ate-2050/>
- Quiñones, A.H., Herrea, J.F., & Hernandez, E. B. (2011). Análisis y Estudio de Experiencias de *Accountability* Social en América Latina. *CIDER – Centro de Estudios Interdisciplinarios Sobre el Desarrollo*, 1-86.
- Rede de cidades. (2013). Quem somos. Recuperado de [http://rededecidades.ning.com/notes/Quem\\_somos](http://rededecidades.ning.com/notes/Quem_somos)
- Thiollent, M. (1987). Notas para o debate sobre pesquisa-ação. In: Brandão. C. R. *Repensando a pesquisa participante*. Editora brasiliense, 82-103.
- Yin, R.K. (2005). Projetando estudos de caso. In *Estudo de caso: planejamento e métodos*, 2a. edição. Porto Alegre: Bookman, 39-77.