

ESTUDO DA ADAPTAÇÃO ESTRATÉGICA DA *ACCOUNTABILITY*

Marlene Rodrigues de Jesus¹
Jorge Oneide Sausen²
Sandra Beatriz Vicenci Fernandes³

RESUMO

O presente artigo discorre sobre o processo de mudança e adaptação estratégica da *accountability* do município de Ijuí/RS, em um estudo a partir da institucionalização do processo de *accountability*, indicando as possibilidades de desenvolvimento no município ao longo do período de mudança e de adaptações, de ordem da legislação pública, do exercício da cidadania e do controle social. Propõe-se uma análise longitudinal da *direct research* (MINTZBERG, 1978), contemplando o ambiente de mudança e as questões de organização e adequação realizadas no decorrer do processo, com as contribuições de Pettigrew, Ferlie e Mckee (1992) para o contexto, conteúdo e processo de mudança, e de Hrebiniak e Joyce (1985) para a análise e interpretação das tipologias de adaptação estratégica. O município está situado na região Noroeste/RS e destaca-se por sua população e pela participação da sociedade no acompanhamento da gestão pública, dando importância para a *accountability* como fundamental no processo de gestão estratégica perante a responsabilidade com ética, na condução dos recursos públicos em geral. O estudo revela que no processo de mudança e adaptação estratégica da *accountability* o ambiente é determinante tanto para a escolha diferenciada como para a escolha estratégica, e a adaptação por vontade prevalece no sentido de aproximar o desempenho do governo com as necessidades do cidadão. Em relação ao desenvolvimento da *accountability*, a interação da gestão pública com o cidadão é capaz de produzir resultados por meio das escolhas estratégicas.

Palavras-chave: Adaptação estratégica. Esfera pública. *Accountability*. Desenvolvimento. Ijuí.

¹Mestranda em Desenvolvimento Regional – Área de Concentração: Gestão de Organizações e do Desenvolvimento. Graduada em Administração e Ciências Contábeis. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Ijuí. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: marlenerj@ijui.rs.gov.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/3090852601517098>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6394-627X>

²Doutor em Engenharia de Produção. Pós Doutor em Administração. Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional -Mestrado e Doutorado. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Ijuí. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: josausen@unijui.edu.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/5913833180837421>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3684-1410>

³Doutora em Ciência do Solo. Mestre em Biodinâmica e Produtividade do Solo. Graduada em Agronomia. Professora do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional -Mestrado e Doutorado. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Ijuí. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: sandravf@unijui.edu.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/4291153917896209>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5001-0774>

STUDY OF ACCOUNTABILITY'S STRATEGIC ADAPTATION

ABSTRACT

This article discusses the process of strategic change and adaptation of the accountability of the municipality of Ijuí / RS, in a study based on the institutionalization of the accountability process, indicating the possibilities of development in the municipality during the period of change and adaptations, of public order, the exercise of citizenship and social control. A longitudinal analysis of direct research (MINTZBERG, 1978), contemplating the environment of change and the questions of organization and adequacy carried out during the process, with the contributions of Pettigrew, Ferlie and Mckee (1992) to the context, content and process of change, and Hrebiniak and Joyce (1985) for the analysis and interpretation of the typologies of strategic adaptation. The municipality is located in the Northwest region / RS and stands out for its population and for the society's participation in the monitoring of public management, giving importance to accountability as fundamental in the process of strategic management before ethical responsibility, in the management of public resources generally. The study reveals that in the process of strategic change and adaptation of accountability the environment is determinant for both differentiated choice and strategic choice, and adaptation by will prevails in the sense of bringing government performance closer to the needs of the citizen. In relation to the development of accountability, the interaction of public management with the citizen is capable of producing results through strategic choices.

Keywords: Strategic adaptation. Public sphere. Accountability. Development. Ijuí.

1 INTRODUÇÃO

Os conceitos de esfera pública e esfera de visibilidade pública, formulados por Habermas (1984, 2015) e por Gomes (1999), tratam em comum do espaço social de representação pública e da ação comunicativa. Nesse contexto, a esfera pública ou esfera de visibilidade pública abrange diversas dimensões de análise, de acordo com a perspectiva em que ela é vista.

No tocante a administração pública, a perspectiva normativa das sociedades burocráticas, versa sobre o conjunto total da visibilidade e da discussão pública, cuja função principal é influenciar as decisões do sistema político para que a gestão pública exerça o seu poder sobre a sociedade. Contudo para ganhar a confiança da sociedade a gestão pública deve obrigação à responsabilidade com ética e transparência.

A *accountability* vem a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000, através de mudanças significativas para a transparência e a participação popular, com destaque para a elaboração dos planos de governo PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei do Orçamento Anual, concomitantes a realização de audiências públicas de apresentação e discussão desses três instrumentos no Poder Legislativo, com momentos de socialização e possibilidades de proposições de alterações, complementos e até de modificações significativas quando o caso requer.

De acordo com Campos (1990), o exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão e entre burocracia e clientelas, da mesma forma que o comportamento dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamentos das próprias clientelas. Um aumento nas atividades governamentais provoca também um aumento da intervenção do governo na vida do cidadão, de tal forma, que a preservação dos direitos democráticos requeira uma expansão dos limites da arena de controle.

Dada essa perspectiva, o presente estudo na esfera pública municipal, propõe analisar o processo de mudança e adaptação estratégica a partir da institucionalização do processo de *accountability*, indicando as possibilidades para seu desenvolvimento. A justificativa do estudo está fundamentada na crescente participação da sociedade no acompanhamento da gestão pública, pressupondo que a *accountability* tenha um papel fundamental no processo da gestão estratégica perante a responsabilidade com ética no município de Ijuí/RS. Além disso o município se destaca na região Noroeste/RS por sua população e centralização nas regiões intermediárias e imediatas do RS (IBGE, 2017), como polo de hierarquia superior em fluxos de gestão privado e público, funções urbanas de maior complexidade e aspectos econômicos relacionados às áreas da saúde e da educação.

A metodologia explora as contribuições de Pettigrew, Ferlie e Mckee (1992) para o contexto, conteúdo e processo da mudança, e Hrebiniak e Joyce (1985) para o ambiente da mudança e da adaptação estratégica. O estudo longitudinal do período compreendido entre os anos de 2004 a 2018, em que a gestão pública municipal passou por aperfeiçoamentos em decorrência da legislação e do exercício da cidadania é analisado e interpretado pelos procedimentos da *direct research* concebida por Mintzberg (1978), ao que tange a observação dos padrões, temas e estratégias do processo de tomada de decisão, referente aos dados da *accountability*, coletados no município de Ijuí/RS com os responsáveis Secretário Municipal da Fazenda, Coordenador da Controladoria Geral e Responsável pela Prestação de Contas da Saúde, das gestões dos anos de 2004 a 2018.

Cabe destacar as limitações para identificar e explicar o processo de mudança e adaptação estratégica da *accountability* no município, que foram identificadas nas competências centralizadas com finalidades pré-estabelecidas e com os esforços voltados para atender o conjunto dos órgãos municipais, havendo, portanto, uma necessidade de maior flexibilidade em cada órgão.

Este artigo está dividido em cinco seções além da introdução. A primeira seção apresenta a base teórica de suporte e de fundamentação do estudo, na sequência, expõe o contexto da esfera pública e discorre sobre o processo de mudança e adaptação estratégica, elementos de abordagem e escolha estratégica, formação do processo de *accountability* e suas diretrizes e garantias para a efetivação, procedimentos metodológicos, apresentação do caso de estudo e discussão dos resultados com respectivas considerações.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O conceito de *accountability* formulado por Campos (1990) enfatiza a aprendizagem e o desenvolvimento político, como fundamentais para tornar as burocracias mais responsáveis perante a vigilância do serviço público que, mesmo em se tratando de países menos desenvolvidos, há uma necessidade de superar a indigência política com o fortalecimento da estrutura institucional.

A análise do processo de mudança e adaptação estratégica da *accountability* sobre esta perspectiva pressupõe a necessidade de reconhecer e abordar a gestão pública como detentora do poder de gestão do Estado, na missão de estabelecer e fundamentar normas e leis que dão suporte à existência da esfera pública, engajando participantes em discussões abertas e voltadas para o público (BAIOCCHI, 2003).

Ao que tange a esfera pública as abordagens de Habermas (1984, 2015) e de Gomes (1999) no que se relaciona ao tema em estudo, sugerem a necessidade de enumerar as principais questões apresentadas no desenvolvimento da *accountability*, compreendendo as audiências públicas do PPA, LDO e LOA, além da prestação de contas da gestão e demais políticas públicas realizadas. Essas etapas, em suas especificidades e objetivos, demandam a necessidade de uma análise específica do processo de mudança e adaptação estratégica organizacional, em que se faz presente a *accountability*.

Os tópicos elencados nesta seção indicam o campo da investigação do processo de mudança e adaptação estratégica na institucionalização da *accountability* e sustentam a interpretação sobre as possibilidades de desenvolvimento. Utiliza-se da análise dos dados obtidos com a *direct research* e abordam-se os conceitos de esfera pública (HABERMAS, 1984, 2015; GOMES, 1999), gestão, contexto, conteúdo e processo de mudança (PETTIGREW; FERLIE; MCKEE, 1992) e tipologias de adaptação estratégica organizacional (HREBINIAK; JOYCE, 1985).

2.1 A ESFERA PÚBLICA

A esfera pública na concepção de Habermas (2015) abrange diversas dimensões de definição e análise, a perspectiva antropológica do espaço social de representação pública, a perspectiva histórica do contexto sócio histórico em questão, e perspectiva normativa das sociedades democráticas contemporâneas, presente nas relações entre Estado e sociedade.

No tocante a perspectiva normativa, ela abrange a dimensão dos assuntos públicos e o espaço em que são formadas as opiniões públicas, do mesmo modo, trata a opinião pública como uma força coativa oriunda da sociedade em direção ao governo, no sentido de pressioná-lo em favor dos anseios da sociedade (HABERMAS, 2006). Nessa dimensão a gestão pública assume o poder de gestão do Estado e a missão de deliberar e engajar a sociedade em discussões públicas abertas (BAIOCCHI, 2003), que poderão ocorrer tanto pelo

desenvolvimento político e pela vigilância do serviço público, como também pelas discussões das redes de relações da vida social (TENÓRIO, 2004).

As decisões do sistema político no âmbito da *accountability* implicam reconhecer a sociabilização dos Planos de governo com o cidadão, como um ponto inicial da discussão pública, que deve ser seguido de permanente acompanhamento e controle de resultados. Relativamente à esfera pública, são reconhecidas ações com o poder de fomentar certos movimentos de publicização⁴, que concedem uma nova institucionalidade através da mobilização e da presença de espaços de representação, interlocução, negociação, e formas de articulação de interesses entre Estado e sociedade civil, conquistados na coletividade (WANDERLEY; RAICHELIS, 1999).

A perspectiva normativa da esfera pública de Habermas (1984), em relação ao espaço social de representação pública ou esfera de visibilidade pública, ostenta uma continuidade na obra de 2015 deste “Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy”, reforçando a ênfase na perspectiva normativa das sociedades burocráticas contemporâneas para o conjunto total da visibilidade e da discussão pública, frisando a influência do poder comunicativo nas decisões e no controle do poder político.

2.2 O PROCESSO DE MUDANÇA E ADAPTAÇÃO ESTRATÉGICA ORGANIZACIONAL

Desde o início do século XX até meados dos anos de 1980 a ineficiência, a falta de eficácia e de efetividade da gestão pública, aliada a necessidade de buscar respostas para as demandas que emergiram do processo de globalização para a esfera pública, têm exigido novas perspectivas e novos paradigmas (ANDION, 2012).

Hoje em dia, o setor público tem verificado um crescente interesse para as práticas administrativas com foco na estratégia, para temas como transparência e *accountability*, visto que, a propósito cativar a sociedade a participar na elaboração das políticas governamentais e na avaliação da prestação de contas têm papel fundamental no reconhecimento da gestão.

Pettigrew, Ferlie e Mckee (1992) afirmam que as estratégias caem entre o extremo reconhecimento e a legitimidade, e que combinam deliberação e controle com flexibilidade e aprendizado organizacional. No caso em estudo as estratégias se estabelecem na promoção e divulgação da prestação de contas e na cativação da sociedade para a participação, de forma que, a adaptação estratégica passa a ser uma necessidade constante, e uma condição de sobrevivência organizacional (SAUSEN, 2012).

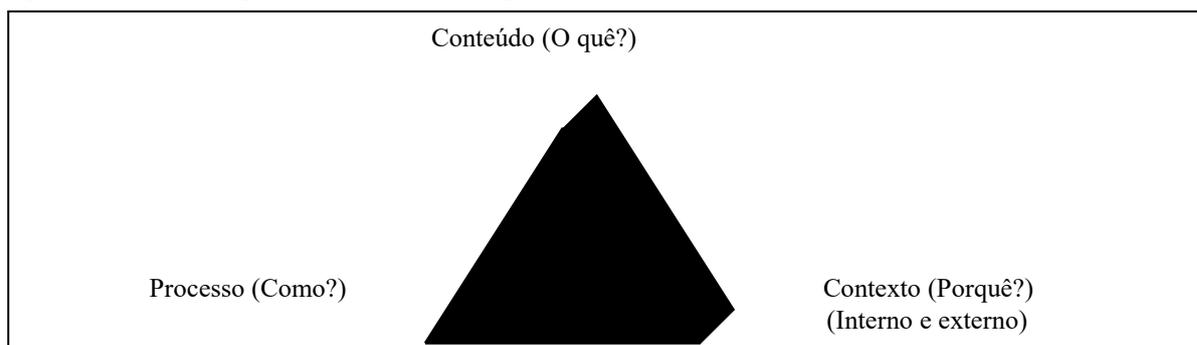
O processo de mudança e adaptação estratégica engloba as ações, reações e interações das várias partes interessadas, compreende a visão dos diversos atores envolvidos, a avaliação

⁴ A publicização configura assim, um processo que impregna o tecido social, direcionado pela correlação de forças políticas que se estabelece entre atores sociais e que permite mobilizar espaços de representação, interlocução e negociação. Envolve, portanto, novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil, em que interesses coletivos possam ser explicitados e confrontados (WANDERLEY; RAICHELIS, 1999).

das condições do ambiente e a escolha das novas estratégias. Além disso a mudança estratégica é um processo humano complexo de todos os membros da organização que desempenham atividades relacionadas ou não com o contexto da mudança, a escolha do conteúdo da estratégia ou o processo de implementação da estratégia (PETTIGREW, 1987).

As dimensões do contexto, processo e conteúdo da mudança na concepção de Pettigrew, Ferlie e Mckee (1992) são apresentadas na Figura 1.

Figura 1 – Modelo do processo de mudança organizacional



Fonte: Pettigrew, Ferlie e Mckee (1992)

O *conteúdo* questiona “o quê” da mudança e corresponde aos aspectos ou áreas sob transformação, tais como tecnologia, pessoal, produtos, cultura organizacional, etc. O *contexto* questiona “o porque” da mudança, que na dimensão *externa* compreende o ambiente econômico, social, político e competitivo no qual a organização opera, e na dimensão *interna* é configurado na estrutura e cultura organizacionais e no contexto político interno. O *processo* questiona o “como” da mudança, que é conceituado como as ações, reações e interações entre as partes interessadas e como elas tentam realizar a mudança. Em síntese o *conteúdo* é o “quê” da mudança, o *contexto* externo e interno constitui o seu “porquê” e o “como” da mudança é configurado pelo *processo*.

Na medida em que os estudos da mudança organizacional serem realizados em uma unidade e com uma análise holística e dinâmica da mudança, é importante haver a abrangência de todos os elementos que influenciam significativamente as organizações e a sua adaptação ao ambiente, procedendo a análise conforme às orientações *determinista* e *voluntarista* (SAUSEN, 2012). A orientação determinista é responsável pela definição do ambiente determinante da sobrevivência da organização, enquanto a orientação voluntarista determina à organização, a capacidade de decidir e manipular parcialmente o ambiente em função das suas capacidades organizacionais.

Em relação à orientação determinista, Aldrich e Pfeffer (1976) e Hannan e Freeman (1988) sustentam que os fatores ambientais selecionam as características organizacionais que melhor se adaptam ao ambiente e que as organizações reagem pelas provocações do meio, adaptando-se de acordo às exigências do ambiente em que estão inseridas. Para os autores, a análise poderá ser apresentada sobre a perspectiva da seleção natural (Aldrich; Pfeffer, 1976; Hannan; Freeman, 1988; Aldrich, 1979; Kasarda; Bidwell, 1979), dado que fatores ambientais selecionam as características organizacionais melhor adaptadas ao ambiente, e sobre a perspectiva institucional, pela forma e comportamento adotados pela organização frente as pressões de conformidade provocadas pelas forças internas e externas.

Com relação a orientação voluntarista defendida por Child (1972), Lawrence e Lorsch (1973) e Weick (1979) sobre a habilidade das organizações complexas se alterarem para as contingências do ambiente, com influência para escolhas estratégicas em resposta a mudanças ambientais, fundamenta-se em três abordagens de adaptação estratégica: 1) seleção racional; 2) escolha estratégica e 3) dependência de recursos.

A abordagem da seleção racional considera o papel do executivo como importante no processo de adaptação organizacional, executivos das organizações selecionam, adotam e descartam componentes estruturais com o objetivo de manter o equilíbrio da organização com seu ambiente.

Na escolha estratégica a abordagem enfatiza o papel do aprendizado (PETTIGREW; FERLIE; MCKEE, 1992) e da escolha no processo de adaptação organizacional, expondo a existência da vontade organizacional (CHILD, 1972). O destaque está no papel da alta administração, na criação e gestão dos propósitos organizacionais e na capacidade organizada dos membros da organização de estabelecer coalizões e também de influenciar o ambiente.

A terceira abordagem voluntarista ambiental da dependência de recursos, na qual o ambiente exerce influência crítica nas organizações e toma as suas decisões estratégicas adaptadas ao ambiente do contexto político interno da organização, não faz gerar todos os recursos que necessita e depende do ambiente para os recursos necessários à sua sobrevivência.

Em relação a escolha estratégica (voluntarismo) e determinismo ambiental, Hrebiniak e Joyce (1985) realçam que ambas representam exclusiva mutualidade, competem em explicações sobre a adaptação organizacional e apresentam duas variáveis independentes que podem ser posicionadas em dois contínuos separados para desenvolver uma tipologia de adaptação. Com esse pressuposto é desenvolvida uma tipologia de adaptação organizacional na qual a interação dessas variáveis resulta em quatro tipologias de adaptação estratégica: (1) *seleção natural*; (2) *diferenciação*; (3) *escolha estratégica*; e (4) *escolha indiferente*.

Estes tipos de interações influenciam, o número e as formas de opções de estratégia organizacional, a ênfase que promove a decisão nos meios ou nos fins, o comportamento político e os conflitos, e a busca de atividades da organização em seu ambiente, como demonstra a Figura 2.

Figura 2 – Tipologias de adaptação organizacional



Fonte: Hrebiniak e Joyce (1985)

No quadrante I - *seleção natural* apresenta um alto determinismo ambiental e uma baixa escolha estratégica, ação gerencial restrita, a adaptação é determinada pelos fatores externos, selecionados pelo ambiente entre as organizações com formatos e variáveis apropriados, adaptando-os ou excluindo-as. O mercado ou as forças competitivas determinam o retorno “justo” que a organização pode alcançar. O quadrante II - *foco ou diferenciação* é marcado tanto pelo determinismo ambiental quanto pela escolha estratégica, apresenta uma escolha diferenciada e uma adaptação com restrições, em razão dos fatores externos exercerem pressões sobre a tomada de decisão. O quadrante III - *escolha estratégica* apresenta alta possibilidade de escolha estratégica individual e baixo determinismo ambiental, a adaptação é feita por *design*. O quadrante IV, da *escolha não diferenciada* é marcado pela baixa escolha estratégica e baixo determinismo ambiental, a adaptação ocorre por acaso quando a organização não apresenta estratégias coerentes para levar com as condições ambientais episódicas. A situação de instabilidade força as organizações a se movimentar em direção a outros domínios.

2.3 O PROCESSO DE *ACCOUNTABILITY* NA GESTÃO E NA ESFERA PÚBLICA

O cenário global é de desafios para a sociedade e para os Estados nacionais, cada vez mais pressionados para uma ampliação acentuada das funções estatais para um processo de transformação, de um estado liberal para um estado garantidor do bem-estar social - *welfare state* (CARDOSO, 2007).

É nesse contexto iniciado nas décadas de 1970 e 1980 que começa um processo de reforma da administração pública, que Pereira e Spink (2015) chamam de “administração pública gerencial”. Nesse novo modelo gerencial a ênfase é para o cidadão e os resultados, enquanto o gestor público e administrações públicas deverão portar-se na eficiência,

transparência, na qualidade da prestação de serviços públicos e no exercício das funções estatais.

Com essa perspectiva a administração pública segue em busca de novos paradigmas para a gestão pública, e têm encontrado na eficiência e na qualidade os padrões de *accountability* (CAMPOS, 1990; ROCHA, 2011; ANDION, 2012; OLSEN, 2018), que são capazes de oferecer ao cidadão informações para possibilitar a avaliação do desempenho do administrador público (SLOMSKI, 2005; MORRISON; SALIPANTE, 2007). Em termos, percebe-se que o Estado democrático numa associação obrigatória de cidadãos que elegem seus dirigentes e representantes sob a disciplina de um contrato – a Constituição Federal e mediante contribuições pecuniárias necessárias à prestação dos serviços públicos e dos investimentos, têm o dever de prestar contas da administração pública incluindo o resultado econômico da entidade, para que o cidadão compreenda o quanto é eficiente a gestão (SLOMSKI, 2005).

Em relação a governança corporativa, a *accountability* é reconhecida nos princípios de governança corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e na Constituição do Brasil de 1988, com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. O termo *accountability* remete à obrigação e a transparência de prestar contas de todos os envolvidos nas atividades relacionadas à governança, e abrange as gestões públicas no dever da responsabilidade e das consequências por suas ações e omissões.

A *accountability* já não é mais baseada na lei, nos regulamentos e nas normas que definem e estabelecem procedimentos, mas sim em padrões de desempenho e nos resultados esperados (ROCHA, 2011; OLSEN, 2018). No entanto para seu fortalecimento Campos (1990) e Olsen (2018) enfatiza a necessidade de aperfeiçoamento das práticas administrativas, não apenas como uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa, mas como uma solução aos mecanismos de controle burocrático não suficientes para a efetiva responsabilidade dos servidores públicos. Para Campos (1990), diferentes interesses organizados aumentam a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle e cobrarem do governo aquilo que têm direito.

Os desafios das sociedades contemporâneas para com a administração pública gerencial, exigem novas formas de agir e pensar a *accountability* na gestão, de forma que estabeleçam e reforcem a confiança pública não só no desempenho governamental, mas principalmente que restabeleçam e reforcem a confiança pública no serviço público e nos seus servidores (ROCHA, 2011).

Nesse contexto o macroambiente da administração pública é que determina o grau de *accountability* podendo compreender além da textura política e institucional da sociedade, os valores e os costumes tradicionais partilhados na cultura e na história. No macroambiente a administração pública é desafiada pelo aumento das demandas públicas e das partes interessadas por um grau maior de responsabilidade, que pode gerar uma forte expectativa de responsabilidade pelo desempenho e para a responsabilidade fiscal (MORRISON; SALIPANTE, 2007).

No tocante a uma perspectiva futura para a *accountability* relacionam-se os novos mecanismos de responsabilização, de forma paralela aos instrumentos formais da democracia representativa e com o fim de incentivar a participação dos cidadãos no processo da tomada

de decisão das políticas públicas (DE AZEVEDO; ANASTASIA, 2002). Semelhantemente poderão estar relacionados à construção de arenas públicas e com instituições híbridas que vêm adquirindo importância crescente nas democracias contemporâneas, viabilizando assim a participação dos cidadãos ou o controle social dos serviços públicos, e mais amplamente do Estado nos diferentes graus de formalização (PEREIRA; SPINK, 2015).

3 MÉTODO DE PESQUISA

O presente artigo busca analisar e interpretar o processo de mudança e adaptação estratégica na institucionalização de um processo de *accountability*, através da pesquisa qualitativa com procedimentos da *direct research* concebida por Mintzberg (1978) ao que tange a observação dos padrões, temas e estratégias do processo de tomada de decisão. Quanto ao nível e aos objetivos o estudo explora o método descritivo com coleta de dados do município de Ijuí/RS e respectiva análise de resultados (TRIVIÑOS, 1987; VIEIRA; ZOUAIN, 2004; YIN, 2001).

Particularmente a análise e interpretação dos dados utiliza os procedimentos sugeridos por Pettigrew, Ferlie e Mckee, (1992) e Hrebiniak e Joyce (1985), analisando o *conteúdo* (o que mudou), o *contexto* (porque mudou) e o *processo* (como mudou) em relação ao ambiente da mudança e da adaptação estratégica.

Os dados da *accountability* do município de Ijuí/RS, coletados com base nos procedimentos da *direct research*, com os responsáveis Secretário Municipal da Fazenda, Coordenador da Controladoria Geral e Responsável pela Prestação de Contas da Saúde, das gestões dos anos de 2004 a 2018, nessa conformidade, proporcionaram uma amostra da convivência com as ações e da realidade dos fatos e acontecimentos em tempo real (YIN, 2001).

Os procedimentos da *direct research* de Mintzberg (1979) partem de um estudo longitudinal com cortes transversais, que neste caso, abrangem a evolução das ações da gestão pública no período de tempo histórico, além dos incidentes críticos que marcaram o processo da *accountability* e seu desenvolvimento.

4 A ENTIDADE OBJETO DE ESTUDO

O município de Ijuí/RS situado na região Noroeste/RS destaca-se por sua população e pela centralização de acordo com as regiões intermediárias e imediatas do RS IBGE (2017). A diferenciação é marcada pelo polo de hierarquia superior diferenciado dos fluxos de gestão privado e público e pela existência de funções urbanas de maior complexidade, além dos aspectos econômicos relacionados às áreas da saúde e da educação, que norteiam o fluxo de recursos e pessoas que circulam diariamente em sua área urbana.

O campo da esfera pública apresenta crescente participação da sociedade no acompanhamento da gestão pública, pressupondo que a *accountability* tenha um papel fundamental no processo da gestão estratégica perante a responsabilidade com ética, que abarca a prestação de contas dos recursos públicos de maneira geral.

Relativamente ao serviço de prestação de contas, o município dispõe de um sistema de informações permanente e atualizado, de forma a permitir o acompanhamento em tempo real da gestão através do Portal da transparência do município de Ijuí, que subsidia as prestações de contas realizadas em forma das audiências públicas.

No sentido de contribuir com os objetivos do estudo, a análise do processo de mudança e adaptação estratégica da *accountability* apresenta um estudo longitudinal no período que se estende de 2004 a 2018, considerado relevante para obter informações mais adequadas para instrumentalizar o processo de transparência e prestação de contas, em especial à obrigação de prestar contas, que é tanto maior quanto a função é pública e trata-se do desempenho de cargos pagos pelo dinheiro dos contribuintes (MELO, 2007).

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1 APRESENTAÇÃO DOS PERÍODOS ESTRATÉGICOS E EVENTOS CRÍTICOS

Nesta seção são apresentados os períodos estratégicos de mudança e respectivos eventos críticos, e na sequência as discussões em torno das informações da coleta de dados do estudo longitudinal, em cortes transversais abordando a evolução das ações da gestão pública no período de tempo histórico.

Os dados da *direct research* apresentaram um conjunto de eventos críticos importantes que descrevem o processo de desenvolvimento da *accountability* no município, sendo que a interpretação acontece nos três períodos de mudança e adaptação estratégica. O Quadro 1 destaca os principais eventos que marcaram cada período, considerando as dimensões do modelo de Pettigrew, Ferlie e Mckee (1992) – contexto, conteúdo e processo.

Quadro 1 – Períodos de mudança e adaptação estratégica da *Accountability* Ijuí/RS (2004-2018)

Nº	PERÍODOS DE DURAÇÃO	DESCRIÇÃO
I	2004 – 2009 DISCIPLINA FISCAL	O atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal passa a ser exigido e cobrado pelos órgãos externos de fiscalização superior (STN, TCU E TCEs).
II	2009 – 2012 ACESSO A INFORMAÇÃO	Nasce a Lei da Transparência Pública LC 131/2009 e a Lei de Acesso à Informação Lei nº 12.527/2012, e ocorre uma revolução na contabilidade pública e na <i>accountability</i> .
III	2012 – 2018 TRANSPARÊNCIA E <i>ACCOUNTABILITY</i>	Os órgãos externos de fiscalização superior (STN, TCU E TCEs) passam a cobrar o atendimento conjunto da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei da transparência, da Lei de Acesso a Informação e das mudanças na contabilidade. O controle social passa a atuar.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

5.1.1 Período estratégico I – Disciplina fiscal (2004 – 2009) – Atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal

Evento 1 – Elaboração dos planos PPA- Plano plurianual, LDO- Lei de diretrizes orçamentárias e LOA- Lei do orçamento anual (2004 – 2006)

Os órgãos externos de fiscalização superior: STN – Secretaria do tesouro nacional, TCU – Tribunal de contas da união e TCE – Tribunal de contas do estado do RS, passam a exigir dos municípios o cumprimento da LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal. A partir deste momento a elaboração dos planos de gestão PPA, LDO e LOA devem estar em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena do município sofrer restrições no que tange a transferência de recursos da União e do Estado.

Evento 2 – Discussão dos planos PPA e LDO e LOA em audiências públicas (2006 – 2007)

A apresentação e discussão dos planos de gestão PPA, LDO e LOA passam a ser obrigatórias por meio de audiências públicas no Poder Legislativo e com a sociedade. Este evento é concomitante e posterior ao evento 1, exigindo do município novos investimentos em materiais, serviços e recursos humanos para dar suporte aos serviços de elaboração, apresentação e acompanhamento das audiências públicas. As audiências públicas proporcionam momentos de socialização e possibilidades de proposições de alterações, complementos e até de modificações significativas, que necessitam de adaptações.

Evento 3 – Incremento nos serviços públicos internos e nos serviços prestados a população (2007 -2009)

As novas exigências de atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal provocaram mudanças internas e uma reorganização nas funções e atividades da prestação de contas. Verificam-se incrementos nos serviços internos de elaboração de novos relatórios contábeis da execução orçamentária até a gestão fiscal, mais compreensíveis e acessíveis à população, quanto a sua forma clara, precisa e objetiva de apresentar os fatos e disponibilizar as informações,

O período estratégico I, que vai de 2004 a 2009 foi um período marcado por exigências de parte dos órgãos externos de fiscalização superior dos municípios (STN, TCU e TCE) para com o atendimento do contido na Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000. Nesta fase as imposições foram diretas de forma que para o município não haveria outra escolha além desta, e coincidente a isto estava o atendimento aos princípios constitucionais da administração pública.

A estratégia adotada pelo município foi a de aderir às novas normativas e aos poucos ir buscando o reconhecimento e a legitimidade de suas ações, combinando assim a deliberação dos gestores com o controle e a flexibilidade do período de tempo para se ajustar

às novas regras e com isso conquistar o aprendizado (CHILD, 1972; PETTIGREW; FERLIE; MCKEE, 1992).

De acordo com a tipologia de adaptação estratégica de Hrebiniak e Joyce (1985), é possível verificar que o município de Ijuí se enquadrou na tipologia de *seleção natural* do quadrante I, caracterizado pela escolha mínima em se adaptar ou excluir-se, sendo que esta última traria grandes consequências para o interesse público. A justificativa se consolidou em aderir à conformidade com as normas, como resposta à ordem institucional de meio da administração pública.

5.1.2 Período estratégico II – Acesso à informação (2009 – 2012) – Lei da Transparência Pública LC 131/2009 e a Lei de Acesso à Informação Lei nº 12.527/2012

Evento 4- Divulgação e disponibilização das informações contábeis e dos atos administrativos (2009 – 2010)

Além das informações da execução orçamentária passam a ser exigidas as informações das finanças públicas do município, abrangendo procedimentos de compras e licitações e atos administrativos de gestão de pessoas, para serem disponibilizadas em tempo real em sítios eletrônicos acessíveis à população, dessa forma tornando cada vez mais abertas as contas públicas tanto para órgãos controladores, quanto para o público em geral.

Evento 5 – Revolução na contabilidade pública (2010 – 2011)

Paralelamente ao evento 4, a publicação pelo Conselho Federal de Contabilidade das NBCs TSP – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e a elaboração de Plano de Contas único para a Contabilidade Pública pela Secretaria do Tesouro Nacional, possibilitam a integração e a disponibilização de informações contábeis e gerenciais de baixo para cima, ou seja, do plano de contas dos órgãos da gestão pública municipal e estadual para o plano federal. O Portal da Transparência começa a completar esse leque de informações ao cidadão, integrando sistemas de processamento e geração de informações financeiras, econômicas, patrimoniais e sociais do município. O processo de accountability é ampliado.

Evento 6 – Revolução na accountability (2011 – 2012)

A adesão aos sistemas integrados de processamento e geração de informações financeiras, patrimoniais e sociais, passa a ser unânime para com os órgãos de fiscalização superior externa dos municípios, abrangendo também as prestações de contas do resultado econômico da aplicação das transferências recebidas da união e estado, nas áreas da saúde, educação e assistência social. Nessa época, a prestação de contas passa a ser alimentada diretamente no bando de dados do ente fiscalizador.

O período estratégico II, que vai de 2009 a 2012 é marcado pelos eventos do ambiente externo, a Lei da Transparência Pública LC nº 131/2009, a Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2012 e as modificações na contabilidade pública com a introdução da *accountability*. Sobreveio a divulgação das informações contábeis e de atos administrativos em meio eletrônico e em tempo real, acompanhadas de maiores exigências dos órgãos fiscalizadores externos dos municípios, para com o uso de instrumentos de prestação de contas interligados aos sistemas de informações, integrando uma contabilidade única, nacional e com maior poder de fiscalização.

Neste período a estratégia adotada pelo município foi a de aproximar o desempenho do governo com as necessidades do cidadão, buscando para isso uma melhoria nos sistemas de informações, novas técnicas de trabalho para um gerenciamento mais confiável e ágil de geração de dados, e desenvolvimento de recursos humanos para trabalhar as informações, tornando a gestão mais gerencial (PEREIRA; SPINK, 2015).

Em relação a tipologia de adaptação estratégica de Hrebiniak e Joyce (1985), este período evidencia o *foco ou diferenciação* do quadrante II, caracterizado tanto pelo determinismo ambiental quanto pela escolha estratégica, tendo de encontrar uma posição mediana, entre os fatores externos que exerceram pressões sobre a tomada de decisão e a escolha do município pela readequação ou reorganização interna das ações, de modo à atender a legislação e tornar o ambiente favorável a introdução da *accountability*.

5.1.3 Período estratégico III – Transparência e *accountability* (2012 – 2018) – Atendimento conjunto da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei da Transparência e da Lei de Acesso a Informação

Evento 7 – Necessidade de mais controles (2012 – 2014)

No plano governamental interno, destaca-se a necessidade de instrumentos de controle e gerenciamento mais confiáveis e ao mesmo tempo mais ágeis na geração de dados e informações, com o objetivo de prover e cativar a população para a participação na elaboração das políticas governamentais e de divulgar a prestação de contas das políticas implementadas e do retomo dos tributos pagos pelo contribuinte.

Evento 8 – Necessidade de uma mudança de comportamentos (2014 – 2015)

Destaca-se a necessidade de uma mudança de postura de gestores públicos, com uma vocação para uma gestão mais participativa, do mesmo modo que ocorreu no ambiente contábil da gestão pública, mais voltado para a compreensão da população, onde os próprios gestores passam a demandar dos órgãos internos de controle (contabilidade), relatórios gerenciais mais compreensíveis e adequados à prestação de contas a sociedade. Neste evento as mudanças principais que ocorreram são próprias do comportamento daqueles gestores e servidores públicos mais comprometidos com a nova realidade – obrigação de prestar de contas. Em partes isto se tornou possível pela qualificação dos servidores e dos processos

contábeis de geração de informações, que garantiram uma maior eficiência e maior amplitude de armazenamento inteno dessas informações.

Evento 9 – Atuação do controle social (2015 – 2018)

Há ainda, falta de mecanismos para tornar o controle mais eficiente, como por exemplo, a elaboração da contabilidade de custos propugnada pela legislação vigente, porém ainda carente de factibilidade nos setores contábeis da grande maioria dos municípios, como é o caso de Ijuí/RS. O controle social encontra-se em fase de organização, nos conselhos, no Poder Legislativo e na comunidade, à exceção do Poder Judiciário que é o mais evoluído. A transparência está mais adaptada aos novos mecanismos de *accountability* tais como, as audiências públicas dos processos de elaboração, discussão e aprovação dos planos de gestão (PPA-LDO-LOA), as audiências públicas da prestação de contas da gestão, os pedidos de informação em tempo real sobre a atuação dos governantes e a possibilidade de haver sanções caso sejam identificados maus gestores, para que eles não venham a se perpetuar no poder.

O período estratégico III, de 2012 a 2018, é marcado pela forma integrada e globalizada da prestação de contas, imposta no âmbito dos órgãos externos de fiscalização superior (STN, TCU e TCEs) e concomitante ao controle social, que assume o seu caráter deliberativo sobre os atos da gestão pública e provoca uma mudança de comportamentos, de gestores públicos e de atores sociais. Para os gestores do município o controle social é considerado determinante na escolha das políticas públicas para o cidadão.

No período estratégico III, a tipologia de adaptação estratégica de Hrebiniak e Joyce (1985) se enquadra na *escolha estratégica* do quadrante III, que caracteriza a escolha máxima pelo aprendizado como fator de desenvolvimento no processo de adaptação, expondo assim a existência de vontade por parte do município (CHILD, 1972; PETTIGREW; FERLIE; MCKEE, 1992).

Neste período a estratégia adotada pelo município é coerente a proposta de Campos (1990), de interagir com as partes relacionadas (órgãos fiscalizadores e controle social) com o objetivo de promover a *accountability* e cativar a sociedade para a participação, criando um ambiente partilhado entre desenvolvimento político e vigilância do serviço público, em que se permite ao cidadão conhecer, questionar e atuar também como fiscal da aplicação dos recursos públicos.

5.2 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Os resultados obtidos com o estudo da adaptação estratégica da *accountability*, realizados no âmbito do município de Ijuí/RS, apresentam caracterizações em conformidade ao período de mudança e sua respectiva duração.

A gestão pública municipal passa a ser analisada em três períodos estratégicos, apresentando como resultados: a) o primeiro período estratégico com uma baixa escolha

determinista e uma adaptação ao contexto do ambiente. Nesse período a *accountability* chegou por força da legislação e o município teria adotado a estratégia de aderir às novas normativas e aos poucos ir buscando o reconhecimento e a legitimidade de suas ações no decorrer do processo, com o objetivo de se ajustar às novas regras e conquistar o aprendizado (CHILD, 1972; PETTIGREW; FERLIE; MCKEE, 1992); *b*) no segundo período estratégico o conteúdo da mudança predominou e a entidade evidenciou uma escolha diferenciada que foi caracterizada tanto pelo determinismo ambiental quanto pela escolha estratégica. Neste período a estratégia adotada pelo município foi a de aproximar o desempenho do governo com as necessidades do cidadão, buscando para isso uma melhoria nos sistemas de informações com novas técnicas de trabalho para um gerenciamento mais confiável e ágil da geração de dados, além do desenvolvimento dos recursos humanos para trabalhar as informações; *c*) no terceiro período a escolha foi completamente estratégica no processo de mudança. Este período evidenciou alto grau de escolha estratégica para o aprendizado como fator de desenvolvimento, o município conseguiu interagir com as partes relacionadas dos órgãos fiscalizadores e do controle social, de forma que a *accountability* passou a ganhar mais participação e arenas públicas (CAMPOS, 1990).

Dadas as constatações, o estudo empírico de investigação dos fatos e análise das ações praticadas no decorrer do processo, expôs como resultado a possibilidade de agir e pensar novas formas para a *accountability* ou um novo paradigma para a gestão de municípios, usufruindo de ganhos de aprendizagem (CAMPOS, 1990; ROCHA, 2011; ANDION, 2012; OLSEN, 2018), além de reconhecimento e legitimidade (PETTIGREW; FERLIE; MCKEE, 1992) das ações do governo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de analisar o processo de mudança e adaptação estratégica a partir da institucionalização do processo de *accountability* na administração pública, é relevante e viabiliza discussões sobre novos paradigmas para a gestão pública. Novas formas de agir e pensar a *accountability* são essenciais para dar tratamento às demandas da sociedade por participação no governo.

Nesse sentido o setor público tem mostrado crescente interesse para as práticas administrativas com foco na estratégia, na transparência e na *accountability*, com o propósito de cativar a sociedade a participar e a avaliar as políticas governamentais, como forma do governo obter o reconhecimento de sua gestão.

Tendo como consideração o campo da esfera pública, o artigo analisou o processo de mudança e adaptação estratégica na perspectiva do desenvolvimento da *accountability*, através do estudo de caso qualitativo com abordagem para os períodos de mudança estratégica estudados por Pettigrew, Ferlie e Mckee (1992), contexto, conteúdo e processo, em uma análise longitudinal dos dados. Na sequência a opção por explorar as tipologias de escolha e adaptação estratégica propostas por Hrebiniak e Joyce (1985), evidenciou os resultados pretendidos com os objetivos da pesquisa.

Cabe destacar as limitações em identificar e explicar a adaptação estratégica do processo de institucionalização da *accountability* no município, fato que as competências desse evento são centralizadas com certo grau de politização e com finalidades pré-estabelecidas que se destinam a atender o conjunto dos órgãos da entidade.

Há uma preocupação da gestão pública para com o desenvolvimento da *accountability* e sua receptividade na esfera pública, que merece maior aprofundamento em pesquisas futuras, contemplando aspectos relevantes como a geração de um ambiente partilhado entre o desenvolvimento político e a vigilância do serviço público, em uma visão de sustentabilidade da gestão que poderá ser um exemplo de excelência a ser transferido para o setor privado.

O estudo conclui que para haver o desenvolvimento da *accountability* é necessário dar condições para que cidadãos possam interagir com efetividade no governo e conquistar melhores resultados, fato que inclui a possibilidade de fazer escolhas estratégicas conquistando arenas públicas.

REFERÊNCIAS

ALDRICH, H. E. **Organization and environments**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1979.

_____; PFEFFER, J. Environments of organizations. **Annual review of sociology**, v. 2, n. 1, p. 79-105, 1976.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos Ebape. BR**, v. 10, n. 1, p. 1-19, 2012.

AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F. Governança, “accountability” e responsividade. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 1, p. 85, 2002.

BAIOCCHI, G. Emergent public spheres: Talking politics in participatory governance. **American sociological review**, p. 52-74, 2003.

BRASIL. Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 2010.

_____. **Lei complementar 101, de 4 de maio de 2000**: dispõe sobre a lei de responsabilidade fiscal, 2000.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, P. K. (Org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7.ed. Rio de Janeiro. FGV, 2007.

CHILD, J. Organizational structure, environment and performance: the role of strategic choice. **Sociology**, v. 6, p. 2-22, 1972.

GOMES, W. Esfera pública política e *mídia* II. In: RUBIM, A. A. C.; BENTZ, I. M.; PINTO, M. J. (Orgs.). **Práticas discursivas na cultura contemporânea**. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1999. p. 201-231

HABERMAS, J. **Between facts and norms**: Contributions to a discourse theory of law and democracy. John Wiley & Sons, 2015.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. Political communication in media society: Does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. **Communication theory**, v. 16, n.4, p. 411-426, 2006.

HANNAN, M. T.; FREEMAN, J. The ecology of organizational mortality: American labor unions, 1836-1985. **American Journal of Sociology**, v. 94, n. 1, p. 25-52, 1988.

HREBINIAK, L. G.; JOYCE, W. F. Organizational adaptation: Strategic choice and environmental determinism. **Administrative science quarterly**, p. 336-349, 1985.

IJUÍ. **Portal da transparência**. Disponível em:
<http://servertb.ijui.rs.gov.br:81/pronimtb/index.asp> Acesso em: jan. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

LAWRENCE, P. R.; LORSCH, J. W. **As empresas e o ambiente**: diferenciação e integração administrativa. Petrópolis: Vozes, 1973.

MELO, M. A. O viés majoritário na política comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 63, 2007.

MINTZBERG, H. An emerging strategy of “direct” research. **Administrative science quarterly**, v. 24, n. 4, p. 582-589, 1979.

_____. Patterns in strategy formation. **Management science**, v. 24, n. 9, p. 934-948, 1978.

MORRISON, J. B.; SALIPANTE, P. Governance for broadened accountability: Blending deliberate and emergent strategizing. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 195-217, 2007.

OLSEN, J. P. **Accountability democrática, ordem política e mudança**: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia. 2018.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Editora FGV, 2015.

PETTIGREW, A. Theoretical, methodological and empirical issues in studying change. **Journal of Management Studies**, v. 24, n. 4, p. 420-426, 1987.

_____; FERLIE, E.; MCKEE, L. Shaping strategic change: The case of the NHS in the 1980s. **Public Money & Management**, v. 12, n. 3, p. 27-31, 1992.

ROCHA, A. C. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, 2011.

SAUSEN, J. O. **Adaptação estratégica organizacional: o caso da Kepler Weber**, 2012.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social**. Unijuí: Ed. UNIJUI, 2004.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

WANDERLEY, L. E. W.; RAICHELIS, R. **Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional**. Brasília/DF: ENAP, 1999.

WEICK, K. E. **The social psychology of organizing Addison-Wesley**. Reading, MA, 1979.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e método**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Artigo recebido em: 01/05/2019

Artigo aprovado em: 04/07/2019

Artigo publicado em: 11/07/2019