



IMPLICAÇÕES DE MODELOS TEÓRICOS DE ACCOUNTABILITY PARA AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

IMPLICATIONS OF THEORETICAL MODELS OF ACCOUNTABILITY FOR SOCIAL ORGANIZATIONS

Tonny Kerley de Alencar Rodrigues*

Mestre em Administração/Universidade Federal de Lavras
Professor Titular da Faculdade Santo Agostinho
E-mail: lrakt@ig.com.br
Teresina, Piauí, Brasil

Ana Alice Vilas Boas

Ph.D. em Administração/Universidade de Reading, Inglaterra
Professora visitante da HEC-Montreal, Canadá
E-mail: ana.alice@dae.ufla.br
Montreal, Quebec, Canadá

Átila de Melo Lira

Doutorando em Engenharia de Produção/Universidade Paulista
E-mail: atilalira@hotmail.com
Teresina, Piauí, Brasil

Ivanir Costa

Doutor em Engenharia de Produção/Universidade de São Paulo
Professor Titular da Universidade Paulista
E-mail: icosta11@live.com
São Paulo, São Paulo, Brasil

Geysa Elane Rodrigues de Carvalho Sá

Mestra em Políticas Públicas/Universidade Federal do Piauí
Professora da Universidade Federal do Piauí
E-mail: geysaelane@hotmail.com
Teresina, Piauí, Brasil

*Endereço: Tonny Kerley de Alencar Rodrigues
Faculdade Santo Agostinho – Av. Valter Alencar, 666, São Pedro, Teresina/PI, 64.019-625

Editora-chefe: Dra. Marlene Araújo de Carvalho

Artigo recebido em 12/02/2013. Última versão recebida em 05/03/2013. Aprovado em 06/03/2013.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review pela Editora-Chefe; e b) Double Blind Review (avaliação cega por dois avaliadores da área).

Apoio e financiamento: Associação Teresinense de Ensino e CAPES

RESUMO

O presente artigo analisa as Implicações dos modelos teóricos de *accountability* para as organizações sociais. Ele parte do pressuposto do conceito de *accountability* como uma estratégia teoricamente integrada, em que cada uma das teorias apresentadas possuem visões divergentes das demais. O estudo buscou mapear e estruturar os diversos modelos de *accountability*, observando as divergências entre eles, bem como as suas implicações nas organizações sociais. A escolha dos modelos se baseou na importância dos mesmos para a discussão da *accountability* em organizações sociais, de modo que eles interagem sistemas políticos e econômicos presentes na história recente, como a social democracia, o neoliberalismo, além da corrente social. Quanto à abordagem metodológica utilizada para a execução dos objetivos, a pesquisa é qualitativa de natureza básica, descritiva e bibliográfica. Os resultados destacam que ao incorporar discursos dentro dos modelos teóricos mais amplos tem-se uma visão de como esses discursos estabelecem a *accountability* de forma diferente. A conclusão proposta é que as discussões geradas são uma ferramenta que permite que os exames dos vários e múltiplos processos de *accountability* que tenham um impacto sobre uma organização social proporcionam uma compreensão das posições teóricas em que estes processos são incorporados.

Palavras-chave: organizações sociais; accountability; social democracia; neoliberalismo; corrente social.

ABSTRACT

This article analyzes the implications of the theoretical models of accountability for social organizations. He assumes the concept of accountability as a theoretically integrated strategy, in which each of the theories presented have divergent views of others. The study sought to map and structure the various models of accountability, noting the differences between them as well as their implications in social organizations. The choice of models was based on their importance for the discussion of accountability in social organizations, so that they interact with political and economic systems present in recent history, such as social democracy, neoliberalism, and the current social. Regarding the methodological approach for the implementation of the objectives, qualitative research is basic in nature, and descriptive literature. The results highlight that by incorporating discourses within the broader theoretical models has a vision of how these discourses establish accountability differently. The proposed conclusion is that the discussions generated are a tool that allows testing of various and multiple accountability processes that have an impact on social organization provide an understanding of the theoretical positions in which these processes are embedded.

Keywords: social organizations; accountability; social democracy; neoliberalism; social current.

INTRODUÇÃO

A *accountability* no contexto da prestação de serviços comunitários e sociais ganhou destaque desde meados dos anos 80 com discussões de pessoas ou organizações a serem responsáveis e para o processo de *accountability* serem transparentes. Curiosamente, a *accountability* é apresentada, tanto nos meios de comunicação quanto através das contínuas discussões para a sua implementação por parte de políticos e figuras públicas, como sendo um conceito neutro. É geralmente aceito, portanto, que a *accountability* de alguma forma existe e é necessária, aparentemente com pouca compreensão de qualquer definição sua ou de suas bases teóricas. Se nós explorarmos essas duas áreas, vemos que, como um conceito, a *accountability* é complexa e abstrata, sujeito a múltiplas leituras dependentes do viés político e teórico da organização em aplicar o modelo de *accountability*.

Assim, este artigo procura mapear e estruturar essa complexidade, delineando vários modelos de *accountability*, destacando as diferenças entre os modelos e suas implicações para as organizações sociais. Os modelos escolhidos são relevantes para o contexto das organizações sociais e mais especificamente para as de serviços, uma vez que incluem os sistemas de economia política presentes dentro da história recente: modelo social democrata e neoliberal, e também uma alternativa coerente, a social.

A primeira questão é a de definição. As últimas discussões para a *accountability* parecem centrar-se exclusivamente na capacidade de uma contabilidade para as finanças: a *accountability* financeira. No entanto, a *accountability*, claramente, tem uma definição mais ampla. Seu significado é mais amplo do que os limites rígidos de *accountability* financeira. Esse significado envolve a prestação *de* contas, a qualidade de ser responsável, responsabilidade de dar conta de, e resposta para, cumprimento de deveres ou de conduta, transparência e aspectos similares.

Como a responsabilidade é definida depende do ponto de vista a partir do qual se tenta defini-la. Gregory (1995, p.60) traz uma dimensão de valor para as medidas puramente quantitativas de *accountability* financeira. Ele distingue a *accountability* objetiva da *accountability* subjetiva: a objetiva "é a obrigação formal de dar conta de suas ações para aqueles em posições de autoridade hierarquicamente superiores". *Accountability* subjetiva "deve ser entendida não como uma obrigação formal, imposta externamente, mas como um sentimento de obrigação. Ao contrário da anterior, a subjetiva é o material de dilemas morais". Ele resume esta dupla definição de *accountability*, afirmando que "a *accountability*

pode ser melhor entendida como um componente necessário, mas não suficiente de responsabilidade".

Enquanto pode-se argumentar por amplitude ou estreiteza de definição, o que se torna evidente é que, um conceito de *accountability* não é neutro, mas em vez disso são incorporados dentro de entendimentos teóricos. Portanto, na tentativa de defini-la já se compele a investigar seu significado dentro da teoria. Para fazer isso, este estudo explora brevemente as "grandes" tradições teóricas sociais, neoliberais e socialdemocratas e, em seguida, discute sobre a mais recente, a social – embora com ligações antigas – a teoria associacionista. Isso irá esclarecer as diferentes e essencialmente, teoricamente impulsionadas, definições de *accountability*.

MÉTODO

Quanto à abordagem utilizada, a pesquisa é qualitativa por não se deter à busca de modelos estatísticos, pelo contrário, busca um aprofundamento da compreensão acerca de um fenômeno, isto é, ela permite entender melhor as interfaces que abordam o objeto de estudo, neste caso, as implicações dos modelos teóricos de *accountability* para as organizações sociais (RODRIGUES *et. al.*, 2012).

Já quanto à natureza da pesquisa, ela é básica por gerar conhecimentos novos para o avanço da ciência em questão, mas não dispõe de um estudo empírico, com aplicação prática. Quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva por descrever as interfaces entre os modelos teóricos utilizados e a *accountability* nas organizações sociais (RODRIGUES *et. al.*, 2012).

Ainda, quanto aos procedimentos adotados, a pesquisa é bibliográfica por envolver um levantamento de estudos já realizados por meio de livros e artigos científicos. Foram pesquisadas as bases *Web of Science*, *Scopus* e *Scielo* e selecionados os artigos que contivessem o título ou palavras-chave com organizações sociais, *accountability*, modelos teóricos, social democracia, neoliberalismo e corrente social em inglês (*social organizations, accountability, theoretical models, social democracy, neoliberalism e current social*).

Foram analisados os artigos com maior fator de impacto e os livros com maior quantidade de citações que envolvessem as temáticas descritas anteriormente, apresentando cada um dos modelos de modo individualizado, suas interfaces e delimitações para a abordagem da *accountability* em organizações sociais com o foco nas implicações geradas.

ENTENDIMENTOS TEÓRICOS DA ACCOUNTABILITY

As atuais discussões de *accountability*, quando se apresentaram para serem teoricamente neutras, foram incorporadas nas teorias neoliberais do governo. Briar et al. (1992) liricamente expôs esse ponto de vista e Cabral (2011) expande-se sobre ele, mas isso leva às questões sobre o que é o neoliberalismo e, mais importante, qual é o modelo de *accountability* que esta teoria deve produzir?

Teoria liberal clássica

O liberalismo emergiu como uma potência intelectual durante os séculos XVIII e XIX, com escritores clássicos, como Locke, Hobbes, Mill e Smith. Estes perceberam os direitos do indivíduo agir como seres racionais e sobre o papel que o Estado tem de proteger esses direitos. As duas instituições, de governo democrático e a economia de mercado, são a base para a sociedade liberal. Indivíduos formam um contrato social com os outros para garantir a harmonia social e o estado tem a autoridade para assegurar que este contrato seja mantido. No entanto, o Estado não deve interferir na economia, a regulamentação desta é pelo mecanismo do mercado que, se permitiu a liberdade produzir uma situação que permitirá a maior felicidade possível para a maioria. O mercado é, neste caso, definido como a troca de bens e serviços que vão regular a si mesmo por meio das forças de oferta e demanda. O desfecho dessa abordagem teórica é aproximadamente uma economia global com o Estado tendo um mínimo, ou não, papel (SANO & ABRUCIO, 2008).

Teoria neoliberal

A teoria neoliberal ressurgiu no final do século XX como uma mutação da teoria liberal clássica, que redefine o estado social-democrata em meados do século XX a nível interno, procurando reduzir o seu papel ao mínimo através da empresarialização e estratégias de privatização (SANO & ABRUCIO, 2008). Serviços que foram prestados por um mecanismo de estado, devem ser vendidos, contratados para organizações privadas ou, em última instância, se transformarem em organizações pseudoprivadas (BRESSER-PEREIRA, 1998). Há apenas um papel limitado para o Estado em proteger o direito do indivíduo de participar no mercado, por meio de uma democracia parlamentar representativa e um sistema legal que assegura que todos os cidadãos têm igualdade perante a lei. O regulamento, em

termos de comércio externo ou, internamente, por meio de subsídios à indústria cessa, levando a uma situação de mercado desregulamentado. Qualquer outra ação por parte do Estado distorce o mercado e, possivelmente, leva a uma situação que irá interromper o processo natural da vida social. Esta imagem de um governo de "*sem mãos*" que fornece os fundamentos básicos para que o mercado funcione é popularmente descrita por liberais contemporâneos, permitindo que a "igualdade de condições", seja uma visão idealizada do mercado aberto. É a demanda neoliberal para as forças do mercado no intuito de aplicar tanto quanto possível para o setor público que tem implicações para organizações sociais.

A teoria neoliberal gera acionistas/stakeholders e modelos contratuais de *accountability*:

(1) *Stakeholders* – é um modelo de negócio de *accountability* do setor público dentro da teoria neoliberal, com *accountability* para os funcionários e para o conselho de administração das empresas públicas é importante para os acionistas de uma organização, que com os seus desejos influenciam e definem a direção em que o conselho de administração segue. No entanto, o conceito de acionista provou ser demasiado estreito para aplicação no setor público, onde muitos grupos e indivíduos têm reivindicações legítimas de uma organização. O modelo de participação amplia essa abordagem para que a organização seja responsável perante qualquer pessoa que tenha algum tipo de explícita ou implícita "aposta" com essa organização (BORREN 1995). Em uma situação ideal, os interesses de todos os grupos dos stakeholders seriam igualmente representados no conselho de controle da organização. Isto não só permite que os interesses dos stakeholders sejam protegidos pelo contrato que eles têm com a organização, mas também permite que cada grupo de stakeholders tenha a entrada para o funcionamento global da organização através do seu representante. No entanto, alguns deles podem ser mais poderosos do que os outros e, portanto, ter maior influência sobre a organização. Todos os diferentes *stakeholders* têm seus valores próprios diferentes, bem como diferentes pontos de vista sobre a sua associação à organização (BORREN, 1995).

(2) *Contratante* – O contrato é a forma liberal de acordo por excelência no que diz respeito à formação e estabelecimento de limites, das relações entre organizações e atores independentes. Chambliss e Seidman (1971) notam que o contrato

desenvolveu destaque no mercado livre do século XIX para resolver disputas e estabelecer limites legais entre os indivíduos e, portanto, constitui a forma-empresa privada básica de acordo. O contratante sistematiza a *accountability* na medida em que o relacionamento e as responsabilidades das partes são definidas por contrato. No setor público o modelo de contratação requer separação de financiador e fornecedor e muitas vezes desloca a responsabilidade do Estado pela prestação de serviços à "contratação" desses serviços a uma instituição privada ou social com o Estado atuando como financiador. Assim, com a mudança para os modelos neoliberais, os serviços do Estado são cada vez mais "contratados" para particulares e organizações em uma base de curto ou longo prazo. Ele também limita a relação da *accountability* para as duas partes contratantes.

Dificuldades com os modelos neoliberais de accountability

Martin (1995, p.44) discutiu a atual retirada do Estado da prestação de serviços e a mudança para a mais recente estratégia neoliberal de contratação de serviços. Tais contratações mudam a ênfase de financiamento "a partir de uma subvenção para entradas a um contrato de saídas", um movimento supostamente justificado pela eficácia.

Em termos de contrair para fora o que eram uma vez serviços públicos, levantam-se várias questões relativas à necessidade de três contratos: uma entre o cliente e o prestador, uma entre o cliente e o financiador e uma entre o financiador e o provedor. A existência de três contratos leva à especulação como para qual contrato é mais importante e se os contratos são compatíveis. Eles parecem implicar uma contradição dentro da teoria neoliberal em como "stakeholders" inevitavelmente levam a conflitos de contratos.

Martin (1995) também argumenta que o adjudicante não deve estar afastado do processo político. O caminho para os clientes expressarem as suas preferências ainda é através do processo político em um ou outro através de um agente público ou do prestador de financiamento. Portanto, os agentes são responsáveis por serviços com financiamento público, por isso, é impossível manter a confidencialidade do contrato, como todos os cidadãos são os usuários atuais do serviço, eles têm o direito de saber os detalhes desse serviço pelo provedor ou financiador.

A exigência do contrato para os resultados éticos específicos é a base para uma segunda crítica decorrente de uma consideração dos valores das organizações do setor

público. Amarrar essas definições de responsabilidade de volta para a produção e as tarefas processuais permitem a visualização dos processos de *accountability*. O que é mais fácil observar os resultados e produtos de uma organização ou manter a organização transparente? O que é mais difícil de observar são os resultados e produtos, como é o caso da "sobrevivência" das organizações, o mais difícil é o processo de *accountability*. Gregory (1995, p.61) afirma que "a dificuldade é que a *accountability* é uma função da observabilidade ou visibilidade do trabalho, não é simplesmente um meio adequado para promover o cumprimento de gestão e ação intencional na embarcação e lidar com contextos". Esta falta de observabilidade dessas organizações leva como Gregory (1995, p. 66) sugere o moral baixo e uma "ampla margem para a corrupção oficial e pessoal". No entanto, mensurar a *accountability* de organizações sociais não têm resultados observáveis ou saídas, porque numa cultura de enfrentamento a gestão eficaz é quase impossível, pois nem trabalho, nem os resultados são facilmente observáveis. Ele argumenta que é uma transferência ilegítima de mecanismos do setor privado para o setor público e que o principal impulso das reformas do setor estatal tem sido a de incentivar todos os órgãos públicos para o tratamento de todas as suas tarefas como se pudessem ser feitas dentro da produção.

Através da criação de procedimentos de *accountability* com foco no lugar sobre o modelo de controle de desempenho de cima para baixo, que mede os resultados quantitativos das políticas que foram definidas no lugar, a qualidade dos resultados não é medida, porque não existem critérios para fazê-la. O que pode ser medida é a quantidade ou ocupação da organização, mas não há como saber se essa ocupação continua em no caminho de cumprir os objetivos qualitativos da organização.

Teoria social democrata

A premissa básica da teoria Keynesiana ou social democrata é a ineficiência e desigualdade do livre mercado. A teoria social democrata vê o mercado como mecanismo importante, mas com ressalvas em relação à capacidade dele para atingir o equilíbrio, eficiência e bem-estar social. O mercado é considerado um mecanismo dinâmico e criativo, mas anárquico que está sujeito aos "altos e baixos" ciclos, criando irracionalidade, ineficiência e incerteza.

Há a necessidade de um planejamento racional para incentivar o crescimento e controle. Esse planejamento ou "gestão da demanda" (KEYNES, 1971) está a ser gerido por especialistas, criando uma parceria entre o Estado e a indústria. Controle e planejamento

garantem que não é o objetivo a longo prazo da utilização plena de pessoas, tecnologia e recursos dentro de valores e metas nacionais. Esses objetivos são definidos através do processo de democracia representativa que tem como ponto de partida o direito em que todos os adultos são uma voz igual nas metas e objetivos da coisa pública e como eles devem ser regidos (PINHO & SACRAMENTO, 2009).

O "Estado forte" desta teoria regula a economia por intervenção no mercado para manter a indústria e comércio, o desenvolvimento de uma nova tecnologia, o planejamento para o crescimento futuro do mercado, regular e controlar o mercado e a gestão da força de trabalho. A participação do estado é alcançada através dos mecanismos da democracia representativa com os partidos políticos negociando com entidades da indústria e dos sindicatos. Seus principais modelos de *accountability* são a social-democracia representativa e controles sobre a burocracia estatal.

Modelos democráticos sociais de accountability no setor público

O primeiro modelo é o de representação que, como mencionado acima, a participação do estado é alcançada através do mecanismo da democracia e a eleição de representantes. A *accountability* é formalmente através da responsabilidade dos agentes públicos como representantes prestando contas ao povo que os colocaram na posição de poder através das urnas (PEREIRA, 2011). Há uma tensão, no entanto, entre os representantes eleitos e os técnicos que tenham alcançado sua posição de poder através de seu próprio mérito e inteligência.

O poder deste último surge por causa das exigências do conhecimento técnico a fim de atingir os objetivos definidos politicamente. Os especialistas dominam as burocracias permanentes e, devido aos seus níveis de conhecimento, podem aconselhar, através deste controle de processo político. Em resposta, os políticos individuais aumentam seu poder ao se unirem a partidos políticos institucionalizados. Aqui é possível os burocratas controlarem o Estado (PALMER, 1985; CAMPOS, 1990; TENÓRIO, 2011), através da promoção deles de suas próprias políticas para os representantes eleitos enfraquecendo o processo democrático.

Da mesma forma, trabalhadores e usuários dos serviços prestados pelo Estado têm a capacidade de intervir e participar do controle político da sociedade por meio de partidos políticos, sindicatos e organizações da indústria. Há, portanto, uma forte tendência para uma relação corporativista de três vias entre o Estado, a indústria e os trabalhadores e com outros grupos os trabalhadores podem ter uma influência mais imediata através dos processos de

lobby. Tentativas de controlar ou fazer responsabilizar esses processos resultaram no desenvolvimento de ouvidorias para adicionar a definição eleitoral de responsabilidade.

O segundo modelo é o de ouvidorias em que o técnico nomeado que é capaz de desafiar e fazer burocratas responsáveis, com base em revisão por pares. Os ouvidores filtram os desejos dos eleitores por meio de sua inteligência mais fina, a criação de políticas e tomada de decisões com base em informações que eles coletam e adicionam o pensamento deles.

Essas pessoas consideram agir a partir de uma posição de pleno conhecimento e de um estado afetado pela influência pessoal, tomando a melhor decisão possível sob as restrições da situação. Dentro desse contexto, ouvidores são nomeados pelos governos para investigarem e relatam sobre todas as questões relativas à administração do governo, o trabalho de qualquer lei existente, a necessidade ou conveniência de qualquer legislação, a conduta de qualquer funcionário público, qualquer desastre ou acidente em que os membros públicos são mortos ou feridos, ou qualquer outro assunto de importância pública. A abrangência de áreas que um ouvidor pode investigar é muito ampla. Ouvidorias têm funções muito semelhantes, mas são restritas a investigar as queixas do público (PEREIRA, 2011). Elas têm se tornado cada vez mais importante nos últimos anos com a criação dos cargos de Ouvidores e Ouvidorias, entre outros.

Críticas ao modelo de representação socialdemocrata de accountability

Este modelo de *accountability* sofreu críticas nos últimos anos, como parece haver uma forte tendência para os representantes para se tornarem representativos. Tem havido uma preocupação generalizada sobre a falta de democracia dentro do sistema de representação, com representantes apenas sendo responsáveis perante os seus eleitores ou frente às pessoas que eles representam uma vez a cada período de votação e, em seguida, muitas vezes só os vagos manifestos políticos do partido. Pela maior parte desse tempo os representantes são livres para fazer o que desejarem, ou mais provavelmente, o que o partido político a que pertencem deseja.

A tendência para burocráticos dominarem os representantes eleitos tem sido muitas vezes popularmente observada (CAMPOS, 1990). Uma resposta tem sido uma mudança no próprio sistema eleitoral de vários países, com representação proporcional a ser promulgada para uma melhor representatividade dos parlamentares eleitos. Este novo sistema não tem, no entanto, produzido os resultados esperados de um processo mais aberto e cooperativo.

Problemas semelhantes surgem com os ouvidores. Suas funções são para proteger o indivíduo e eles têm uma fidelidade ao legislativo e não ao executivo. Ouvidorias foram originalmente criadas para investigar denúncias feitas por qualquer cidadão perante os serviços do governo, com esta jurisdição ampliada para incluir as autoridades locais e eles também investigarem as queixas. Seus poderes incluem também as empresas estatais, entidades de governo, as autoridades de saúde regionais e organizações públicas de saúde. Sano & Abrucio (2008) defende o modelo de ouvidoria de *accountability*.

Nesse modelo, as ouvidorias são independentes dos órgãos de governo e podem realizar seus próprios processos de investigação. Quando ligado à posição de provedor de justiça e a legislação oficial de informação, o ouvidor é suscetível de aumentar a *accountability* dos órgãos públicos. No entanto, Bresser-Pereira (1998) afirma criticamente que as ouvidorias têm apenas o poder de denunciar e fazer recomendação, não há poder de decisão. As opções dos ouvidores são extremamente limitadas por seus termos de referência, o seu financiamento e preconceito nas nomeações combinadas com uma tendência a ter poder puramente negativo. Se um governo não concorda com ele ou acredita que está a atacar a política do governo, então ele tem o poder de substituí-lo por um ouvidor mais "controlável".

Teoria social

A teoria social tem como ponto de partida básico a construção da realidade da comunidade através da democracia direta e da descentralização do poder. O Estado é a soma de tais comunidades descentralizadas ou comunidade de comunidades (REIS, 2003) dentro de determinados limites. Cada uma dessas pequenas unidades (redes/comunidades) requer algum processo ou método de liderança com os líderes sendo diretamente responsáveis perante a comunidade.

Em contraste com um sistema centralizado de cima para baixo, que mantém o poder nas mãos de poucos membros do grupo dominante, os líderes em um sistema comunitário são imediatamente transparentes à comunidade, usando seu poder para assistir à experiência vivida pelos membros menos poderosos da comunidade, fazendo com que essas experiências igualem às suas próprias. Qualquer versão dominante da verdade deve ser construída através da democracia direta e da igualdade de participação de todos na tomada de decisões. Assim, a experiência de vida dos menos abastados tem tanta influência quanto à dos ricos.

Enquanto o comunitarismo implica necessariamente uma dinâmica básica de pequenas unidades, que não se opõe a níveis regionais e nacionais, ou mesmo mundial, desde que

tenham autoridade delegada "de baixo" e são imediata e diretamente responsáveis. O Estado é a soma dessas comunidades que exercem o poder de baixo para cima, em vez de uma centralmente regulada de cima para baixo. Mas o Estado também perde a sua posição de privilégio, não sendo mais do que um nível maior em um *continuum* que vai desde o muito local ao global, todos com relevância e tudo diretamente responsável perante o nível abaixo.

O conceito de redes (networks) é um em que a rede é construída em contextos particulares para finalidades particulares consolidadas ao longo do tempo. O mecanismo fundamental é a reciprocidade (MINIGIONE, 1991) e não o mercado. Reciprocidade requer não só a interação, mas a estabilidade ao longo do tempo em comunidades que são unidas por relações de reciprocidade. Dentro destes contextos a posição geográfica tende a afetar os processos de pedidos de redes de reciprocidade, limitando-os a uma área específica.

Redes são vistas como modos de operação que pressupõem algum tipo de orientação mútua e geralmente obrigação (AMIN & THRIFT, 1995), com a conclusão de que existe algum processo de ordenação, ao longo do tempo, envolvendo os intermediários de texto, máquina e dinheiro. A abordagem sócio-econômica é um sistema dinâmico que incide sobre a importância da "espessura" e de abertura e/ou encerramento de redes, permitindo que seja feita algumas transferências de conhecimento entre as redes para passar informações e permitir um aprendizado de lições semelhantes.

Em termos empíricos, essa teoria destaca a prática coletiva, o consenso e a cooperação e o compromisso com a participação que, como observado na literatura (PUTMAN, 1993; AMIN & THRIFT 1995; CROFT & BERESFORD, 1996), é frequentemente associada com o sucesso econômico no mundo real. O papel dos líderes e decisores políticos é instaurar um processo de construção de uma comunidade, em vez de prescrever metas. Como Amin e Thrift (1995) colocam, o compromisso do Estado é a inclusão de toda a comunidade que significa que mais atenção é dada ao processo de evolução e aprendizado.

MODELO SOCIAL DE ACCOUNTABILITY

Peters e Marshall (1988) definem a *accountability* de acordo com esta teoria, de forma mais ampla do que a *accountability* financeira (neoliberal), estendendo-a para incluir a responsabilidade política, moral e social. Eles também argumentam que as estruturas burocráticas (social-democrata) são ineficientes nestes termos, enquanto que em um nível de comunidade, tais questões são mais ou menos impactantes na medida em que são direcionadas para os problemas locais e imediatos, mas elas são negligenciados pela área financeira.

Eles identificam quatro frentes políticas amplas que proporcionam uma base para a transição e para o controle da comunidade na política social. A implementação dessas quatro frentes políticas amplas indicaria um compromisso genuíno com a noção de comunidade no desenvolvimento da política social para a sociedade. Estes são os seguintes:

1. a devolução de controle e tomada de decisão para as comunidades locais;
2. a democratização das comunidades locais: o aumento da participação e da representação;
3. a coordenação e integração de serviços à comunidade;
4. educação: prevenção, comunidade, planejamento e promoção.

Essas frentes políticas representam um reforço da filosofia de controle da comunidade e põe em prática uma estratégia para alcançar em um sentido mais amplo, os conceitos de uma verdadeira democracia e participação ao nível da comunidade: imediatismo e *accountability* específica.

Há opiniões divergentes sobre a implementação de uma teoria social na arena estado/política. Alguns comentaristas vêem o Estado como uma entidade que deve ser radicalmente reduzida (LARROUDÉ, 2006) enquanto outros (AMIN & THRIFT, 1995) vêem a necessidade de redefinir o estado para atender às necessidades de um sistema comunitário. Seja qual for o resultado, o Estado já está em um processo de redução e redefinição, como resultado da implementação da agenda neoliberal, com o equilíbrio entre o Estado, o mercado e as organizações civis sendo também redefinidos. A desilusão generalizada com a política nacional também sugere que a mudança é possível.

CRÍTICA DO MODELO SOCIAL DE ACCOUNTABILITY

Dentro desse modelo ainda existem algumas questões não respondidas relativas aos fatores descritos abaixo:

1. o problema das comunidades rebeldes, destrutivas, conservadoras e opressivas e como tais comunidades são disciplinadas ou educadas para colocá-las em sintonia com os ideais democráticos diretos (HUGHES, 1996);
2. o problema dessas comunidades mantendo um processo de democracia direta, mas sem as suas políticas que violam a liberdade de outras comunidades (ETZIONI, 1994);

3. se as áreas tradicionais de desequilíbrio de poder, ou seja, gênero, cultura e classe, será dividida por um tal acordo, ou se estas comunidades irão refletir e reproduzir os desequilíbrios de poder que fazem parte dos sistemas atuais.

Essas questões precisam ser enfrentadas e resolvidas para dar credibilidade a esse modelo. As questões de direitos são mais exploradas por Burkitt e Ashton (1996) e Etzioni (1988) em relação à dicotomia direitos/responsabilidades, com a afirmação de responsabilidades morais que iria aumentar o grau de justiça, tanto no mercado quanto na sociedade em geral. Essa responsabilidade moral produziria diferentes objetivos e oportunidades de mercado e levaria à redução de custos através das sociedades ou comunidades que não necessitam compensar as pessoas de comportamento imoral em relação às outras. Etzioni (1988) afirma que decisão individualista é a marca registrada do sistema econômico neoliberal, sendo um processo falho. A tomada de decisão coletiva é mais racional e eficiente, uma vez que compensa as limitações dos indivíduos dentro do grupo.

Um dos principais objetivos do comunitarismo é ajudar a restaurar as comunidades, sem permitir o puritanismo ou opressão (ETZIONI, 1994). Mas é claro que a comunidade pode referir-se não só a redes localizadas e estreitas, mas também para os grupos de apoio mais vastos. Este tema foi desenvolvido por Lasch (1995), Braithwaite (1989) e Spicker (1994), que vêem a comunidade e comunitarismo como fonte de coesão social profundamente arraigada na vida cotidiana, onde as pessoas estão profundamente enredadas em interdependências que têm precedência sobre os interesses individuais. Há uma tendência de conservadorismo em suas costas olhando para conceitos românticos das comunidades, "velhos" do passado (ETZIONI, 1994). O problema aqui não é a teoria, mas a conceituação de comunidade. Comunidade não se refere a um passado mítico árcade, mas para redes sociais modernas de cooperação (AMIN & THRIFT, 1995).

IMPLICAÇÕES PARA ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

As organizações sociais estão entrelaçadas em múltiplas relações de *accountability*, ao seu financiador, para seus usuários, para a comunidade em que estão localizadas e para outras organizações sociais em suas redes. Cada uma dessas relações de *accountability* requerem diferentes técnicas para dominar como é possível que cada relacionamento de *accountability*

seja informado por meios diferentes e competitivos modelos teóricos. A implicação deste artigo para aqueles que trabalham dentro e aqueles da gestão organizacional social de serviços está localizado dentro de sua maneira de ver o mundo (discursos).

Ao incorporar esses discursos dentro do discurso teórico mais amplo tem-se uma visão de como esses discursos estabelecem a *accountability* de forma diferente. O discurso do financiador também de importância é como ele utiliza várias estratégias (recursos de poder, estrutura alternativa coerente e o poder de alocar recursos) para alcançar uma posição dominante dentro da área de prestação de serviços sociais. Um discurso mais influente é a opinião dos usuários do serviço e da comunidade na qual a organização está inserida.

Foucault (1980) concebe discursos de saberes e regimes de verdade. Estes regimes de verdade agem como "o verdadeiro", não necessariamente porque eles são verdadeiros em sentido absoluto, mas porque através de sua interação com o poder, torna-se "a realidade", "a verdade".

É o poder que apóia ou reforça os discursos como verdades, onde a batalha pelo poder está intimamente ligada com a batalha pela verdade. A verdade é o conjunto de regras segundo as quais o verdadeiro e o falso são separados e os efeitos específicos de poder ligados à verdade e, portanto, de um discurso de um corpo poderoso, como um financiador, define no lugar que é verdadeiro.

Em um campo discursivo, como a compreensão das organizações sociais de serviço, há discursos concorrentes, com alguns discursos que tem maior poder do que outros (WEEDON, 1987). O poder de dominar um campo tão discursivo está constantemente sob desafio, nada mais do que em um novo campo ou onde novos atores poderosos entram em um campo.

Portanto, para mudar o domínio dentro do campo discursivo em torno de organizações de serviço social, essas organizações precisam desafiar aqueles em posições dominantes. Isto pode ser conseguido através de recursos de energia acumulando no seio da comunidade local a fim de ampliar o escopo do campo, o estabelecimento ou a utilização de uma estrutura legitimada através de redes de prestadores de serviços sociais, garantindo fontes de financiamento alternativas ou deslocando o controle da alocação do financiamento atual para um organização de base local e, portanto, uma fonte acessível.

Mas últimas décadas tem havido um movimento mundial para o desenvolvimento de pactos locais entre os governos locais e centrais e prestadores de serviços sociais (COSTA, 2003; PHILLIPS, 2000). Estes pactos, ou estreitamento das relações entre os financiadores e os prestadores de serviços sociais, sugerem que as relações de prestação de contas tendem a

ser entendidas como um amálgama dos diversos esquemas teoricamente posicionados de *accountability*, conforme descrito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para assegurar o financiamento, uma organização social de serviços precisa se envolver com o seu grupo de clientes ou da comunidade, para garantir a eficácia através de alinhamentos políticos necessários para se envolver com o governo local/nacional e para garantir a continuidade do apoio financeiro que precisa ser financeiramente responsável. Com efeito, a fim de sobreviver, organizações de serviços sociais devem criar um campo discursivo que permita a entrada e apoio de uma ampla gama de stakeholders e devem conciliar as várias relações de *accountability* que eles exigem.

Assim, foi afirmado no início deste artigo que, para compreender a *accountability* é essencial entender o que está subjacente a sua definição. Não foi intenção deste estudo fornecer uma maneira correta de ver a *accountability* por meio de argumentar a favor ou buscar a "verdade" sobre ela. Nem há qualquer intenção de vincular esta visão de diferentes modelos de *accountability* a um contexto organizacional particular.

O valor deste artigo é que se trata de uma ferramenta que permite que os exames dos vários e múltiplos processos de *accountability* que tenham um impacto sobre uma organização social e proporcione uma compreensão das posições teóricas em que estes processos são incorporados.

O que é verdade, porém, é que comunidades e outras organizações estão sendo obrigadas a explicarem as suas finanças, suas ações, seu mandato, sua legitimidade. Essas discussões são provenientes de várias fontes, incluindo o Estado, a comunidade, a profissão e os clientes.

Ao aplicar os vários modelos de *accountability* descritos neste artigo a essas discussões, é possível tanto analisar como entender essas discussões e responder às questões levantadas apropriadamente.

REFERÊNCIAS

AGGARWAL, R.; CHANDRA, A. Stakeholder management: opportunities and Challenges, **Business**, v. 40, n. 4, p 45-66, 1990.

AMIN, A.; THRIFT, N. European regions: from markets and plans to socioeconomic and powers of association, **Economy and Society**, v. 24, n.1, p. 41-66, 1995.

BORREN, A. J. **The Intangibles of Managing**. Palmerston North: Dunmore Press, 1995.

BRAITHWAITE, J. **Crime, Shame and Re-integration**, Oxford: Oxford University Press, 1989.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n. 45, p.49-95, 1998.

BRIAR, C. *et al.* **Superwoman Where Are You?** Social Policy and Women's Experience, Palmerston North: Dunmore Press, 1992.

BURKITT, B.; ASHTON, F. The birth of stakeholder society, **Critical Social Policy**, 1996.

CABRAL, E. H. S. Uma abordagem normativa para a gestão social no espaço público. In: PEREIRA, et al. **Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações**. Lavras: Ed. UFLA, 2011.

CALLON, M. Some elements of translation. In J. Law (ed.), **Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge**, London: Routledge and Kegan Paul, p.196-233, 1986.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.24, n.2, p.30-50, Fev./Abr., 1990.

CHAMBLISS, W.; SEIDMAN, R. **Law, Order, and Power**, Philippines: Addison-Wesley, 1971.

CONEY, S. Take the power off the docs, **Broadsheet**, v. 174, p. 24-27, Jul./Aug., 1989.

COSTA, M. A. N. Sinergia e capital social na construção de políticas sociais: a favela da Mangueira no Rio de Janeiro. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v.21, p. 147-163, Nov., 2003.

CROFT, S.; BERESFORD, P. The politics of participation, **Critical Social Policy**, 1996.

EDWARDS, M.; HULME, D. **Non-Governmental Organizations: performance and accountability**, London: Earthscan, 1995.

ETZIONI, A. **The Moral Dimension: towards a new economics**, New York: Free Press, 1988.

ETZIONI, A. **The Spirit of Community: the reinvention of american society**, New York: Touchstone, 1994.

FOUCAULT, M. **Power/Knowledge: selected interviews and other writings 1972-1977**, New York: Pantheon Books, 1980.

GRABNER, G. **The Embedded Firm**, London: Routledge, 1993.

GRANTOVETTOR, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness, **American Journal of Sociology**, vol. 91, p. 481-510, 1985.

GREGORY, R. Accountability, responsibility and corruption: managing the public production process. In Boston J. (ed.), **The State Under Contract**, Wellington: Bridget Williams Press, p. 56-77, 1995.

HABER, H. **Beyond Postmodern Politics**, New York: Routledge, 1994.

HAMILTON, W. R. Institution. In E. R. S. Seligman and A. Johnson (eds), **Encyclopaedia of the Social Services**, vol. 7, New York: Macmillan, p. 84-89, 1963.

HUGHES, G. Communitarianism and law and order, **Critical Social Policy**, vol. 16, p. 17-41, 1996.

KAMENKA, E. Marxism and the crisis in social ethics. In E. Fromm (ed.), **Socialist Humanism - an international symposium**, London: Allen, p. 168-179, 1982.

KEYNES, J. **The Collected Writings of John Maynard Keynes**, London: Macmillan/St Martins Press for the Royal Economic Society, 1971.

KUHN, T. **The Structure of Scientific Revolutions**, Chicago: University of Chicago Press, 1962.

LARROUDÉ, E. R. A. **Accountability de organizações do espaço público não-Estatal: uma apreciação crítica da legislação brasileira**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: FGV, 2006.

LASCH, C. **The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy**, New York: Norton, 1995.

LATOUR, B. The powers of association. In J. Law (ed.), **Power, Action and Belief**, London: Routledge and Kegan Paul, p. 264-280, 1986.

LAW, J. **Organising Modernity**, Oxford: Blackwell, 1994.

MARTIN, J. Contracting and accountability. In J. Boston (ed.), **The State under Contract**, Wellington: Bridget Williams Books, p. 36-55, 1995.

MINIGIONE, E. **Fragmented Societies - a sociology of economic life beyond the market paradigm**, Oxford: Blackwell, 1991.

MORGAN, D. Associative democracy: decentralization of societal and industrial governance? A critical discussion, **Australia and New Zealand Journal of Sociology**, vol. 32, n. 1, p. 1-19, 1996.

MORGAN, G. **Images of Organisation**, Beverly Hills, CA: Sage, 1986.

PALMER, I. State theory and statutory authorities: points of convergence, **Sociology**, vol. 19, n. 4, p. 523-540, 1985.

PEREIRA, J. R. **Gestão social de políticas públicas**. Lavras: Ed. UFLA, 2011.

PETERS, M.; MARSHALL, J. Social policy and the move to “Community”. In: **The April Report - royal commission on social policy**, v. 3, p. 679-702, 1988.

PHILLIPS, S. **Voluntary sector: state relationships in federal systems**, 2000. Disponível em: <<http://www.ciff.on.ca/ciff-html/documents/bg-papers/docbg-phillips.html>>.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n.6, Nov./Dez., 2009.

PUTMAN, R. **Making Democracy Work** - civic traditions in modern italy, Princetown, N J: Princetown University Press, 1993.

REIS, B. P. W. Capital social e confiança: questões de teoria e método. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, v.21, p. 35-49, Nov., 2003.

RODRIGUES *et. al.* Dimensões da publicização e desempenho em organizações públicas. **Revista FSA**, Teresina, v. 9, n.2, art. 2, pp. 27-41, Ago./Dez. 2012.

RORTY, R. **Consequences of Pragmatism: essays 1972-1980**, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1982.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **RAE**, v.48, n.3, p. 64-80, 2008.

SAUL, J. R. **The Unconscious Civilisation**, Concord, ON: House of Anansi Press, 1995.

SMITH, A. **The Wealth of Nations**. Dent, 1776.

SPICKER, P. Understanding particularism, **Critical Social Policy**, vol. 39, p. 5-20, 1994.

SRIVASTVA, S. **The Executive Mind**, San Francisco: Jossey-Bass, 1983.

TENÓRIO, et al. A relação entre a sociedade civil e o Estado na formulação de políticas públicas na microrregião de Garanhuns. In: PEREIRA, et al. **Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações**. Lavras: Ed. UFLA, 2011.

TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: metodologia e casos**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2007.

WEEDON, C. **Feminist Practice and Post Structuralist Theory**, Oxford: Blackwell, 1987.