

ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: NATUREZA E DINÂMICA A PARTIR DA TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO

Tonny Kerley de Alencar Rodrigues¹
Átila de Melo Lira²
Irenilza de Alencar Naas³
Ana Alice Vilas Boas⁴
Geysa Elane Rodrigues de Carvalho Sá⁵
Mônica Carvalho Alves Cappelle⁶

RESUMO: Este artigo teve como objetivo usar a teoria da estruturação, bem como outras teorias sociais e institucionais, para compreender a natureza e a dinâmica da *accountability* na Administração Pública a partir de uma extensão natural da literatura atual. A pesquisa possui abordagem qualitativa por buscar uma compreensão mais aprofundada; quanto à natureza ela é básica por se preocupar com o avanço do conhecimento na área e não por uma aplicação empírica; e quanto aos objetivos, ela é exploratória, em que foram identificados artigos que contêm uma ou mais das seis palavras-chave, *accountability*, *accountable*, *responsibility*, responsabilidade, prestação de contas e transparência, no título ou no resumo. Este artigo argumenta que a limitação crítica da literatura atual de *accountability* é a insuficiência de conhecimento acionável nos pressupostos de Argyris (1996). Na teoria e na prática, a falta de prestação de contas é frequentemente identificada como o problema, e a solução é muitas vezes vista como simplesmente criar mais sistemas de prestação de contas, esperando que os sistemas levem magicamente a bons resultados.

Palavras-chave: *accountability*; administração pública; organizações públicas.

Accountability in Public Administration: nature and dynamics from the Theory of Structuration

ABSTRACT: This paper aims to use the theory of the structure, as well as other social and institutional theories to understand the nature and dynamics of accountability from a natural extension of the current literature. The study has a qualitative, approach seeking a deeper

¹ Professor Titular da Faculdade Santo Agostinho. Doutorando em Administração pelo Coppead/Universidade Federal do Rio de Janeiro. lrakt@ig.com.br

² Doutorando em Engenharia de Produção/Universidade Paulista. atilalira@hotmail.com

³ Pós-Doutorado em Engenharia Agrícola. University of Florida, UF, Estados Unidos. PhD In Agricultural Engineering. Michigan State University, MSU, Estados Unidos. irenilza@gmail.com

⁴ Ph.D. em Administração/ Reading University. Professora Associada II da Universidade Federal de Lavras. ana.alice@dae.ufla.br

⁵ Professora da Universidade Federal do Piauí. geysaelane@hotmail.com

⁶ Doutora em Administração/Universidade Federal de Minas Gerais. Professora Adjunta III da Universidade Federal de Lavras. edmo@dae.ufla.br

understanding; as to the nature it is basic by worrying about the advancement of knowledge in the area and not by an empirical application; and, about the objectives, it is exploratory, in which articles were identified that contain one or more of six key words, accountability, accountable, responsibility, and transparency in the title or abstract. This paper argues that the critical limitation of the current literature is the lack of accountability of actionable knowledge in assumptions Argyris (1996). In theory and practice, the lack of accountability is often identified as the problem and the solution is often seen as simply create more accountability systems, expecting that the systems will magically lead to good results.

Keywords: accountability; public administration, public organizations.

1 Introdução

A *accountability* é considerada a marca da governança democrática moderna e um conceito central na gestão pública. Nas últimas duas décadas, as pesquisas em Administração Pública (AP) têm feito progressos significativos no que diz respeito à natureza, dimensões, métodos, técnicas, consequências e dilemas da *accountability* em organizações públicas (BOVENS, 2005; BRESSER-PEREIRA, 1998; BRESSER-PEREIRA, 2005; CAMPOS, 1990; CARVALHO, 1997; OLIVEIRA, 2002; TENÓRIO, 2011).

Muitos conselhos têm sido oferecidos pelos estudiosos sobre como gerenciar e melhorar a *accountability* (CABRAL, 2011; MAIA, 2006; PRZEWORSKI, 1999; TENÓRIO, 2007). No entanto, a responsabilidade continua a ser um problema irritante: não está claro exatamente como gestores públicos lidam com as pressões de prestação de contas conflitantes e como os sistemas de prestação de contas podem fazer uma diferença positiva. Este problema torna-se mais presente no novo ambiente de governança que é mais fluido, incerto e complexo e em que o poder é compartilhado por atores, relativamente, em pé de igualdade.

A Teoria da Estruturação de Giddens (1984) ajuda a entender as discussões anteriores, estabelecendo a dualidade estrutura-agência. Estruturação significa a interação entre estruturas e agências. Algumas questões adicionais de pesquisa originam da teoria da estruturação. Uma específica será investigada nesta pesquisa: como compreender a natureza e dinâmica da *accountability* na Administração Pública por meio da Teoria da Estruturação? Diante disso, este artigo teve como objetivo usar a teoria da estruturação, bem como outras teorias sociais e

institucionais para compreender a natureza e a dinâmica da *accountability* a partir de uma extensão natural da literatura atual.

Este artigo argumenta que a limitação crítica da literatura atual de *accountability* é a insuficiência de conhecimento acionável nos pressupostos de Argyris (1996). Na teoria e na prática, a falta de prestação de contas é frequentemente identificada como o problema; e a solução é, muitas vezes, vista como simplesmente criar mais sistemas de prestação de contas, esperando que os sistemas, magicamente, levem a bons resultados. Infelizmente, a adição de mais sistemas de responsabilização pode agravar, em vez de resolver, o problema (DUBNICK & YANG, 2011).

Nesse sentido, se faz necessário entender o conhecimento acionável sobre a maneira como os atores de *accountability* percebem a ordem e lidam com múltiplas pressões de responsabilidade, mecanismos causais que conectam instituições de controle com os comportamentos, decisões e resultados e o processo em que as instituições de prestação de contas são produzidas e reproduzidas por estes atores. Isso exige repensar as premissas ontológicas, epistemológicas e metodológicas sobre a *accountability*. O que talvez demonstre ser útil para pesquisas na área seja focar a interatividade entre a estrutura de *accountability* das organizações públicas em vez de tratar a responsabilidade humana como exógena aos atores.

Este estudo possibilitou uma construção teórica acerca da literatura de *accountability* na AP sobre o seu foco, método, pressuposto relacional, argumento e sugestões. Todavia, a avaliação obtida da revisão de literatura já realizada tem outros dois objetivos: um é o de mostrar que a literatura tem, em grande parte, abordado como uma entidade possui *accountability* exógena e a estudado como tal; e o outro é o de sugerir que alguns trabalhos recentes foram realizados sob esta limitação e foram à procura de novos rumos. Após as revisões e definições metodológicas supracitadas . e que melhor serão descritas na sequência . a seção seguinte do artigo discute a dinâmica da *accountability*. Na outra seção, o artigo analisa a *accountability* e a dualidade estrutura-agência. Na penúltima seção, tem-se a discussão da natureza e evolução no contexto da *accountability*. Por fim, o estudo apresenta mais sugestões teóricas e metodológicas concretas para as pesquisas futuras, baseadas nas seções anteriores.

2 Pesquisas sobre *Accountability* em Organizações Públicas

Uma revisão da pesquisa sobre *accountability* mostra que ela é onipresente em todas as principais escolas de pensamento da AP, de modo que todos os grandes debates sobre reformas do governo estão relacionados a ela (BOVENS, 2005; BRESSER-PEREIRA, 1998; CABRAL, 2011; CARVALHO, 1997; CORRÊA, 2007; DUBNICK & YANG, 2011). Assim, a análise desta pesquisa centra-se em estudos de *accountability* na AP como um campo de estudo em comum. Certamente, a separação entre os campos é relativa, e estudiosos de AP têm muito a aprender com os outros campos (a análise da literatura neste artigo empresta muito de outros campos como a Ciência Política e a Contabilidade).

Foram identificados artigos que contêm uma ou mais das seis palavras-chave, *accountability*, *accountable*, *responsibility*, responsabilidade, prestação de contas e transparência, no título ou no resumo. Na escolha dos livros e artigos, foram escolhidos aqueles que lidam com a responsabilidade direta, evitando aqueles que usam o termo causalmente ou como uma ferramenta de retórica para transmitir uma imagem de boa governança. Foi seguida a definição de *Accountability* de Bovens (2005, p. 84) como "uma relação social em que um ator se sente na obrigação de explicar e justificar sua conduta para algum outro significante". Esta definição enfatiza o senso de responsabilidade entre os agentes de governança, o que é consistente com a ideia de responsabilização (BOVENS, 2005) e a ideia de gerenciar as expectativas (DUBNICK & YANG, 2011). Além de publicações que abordam diretamente o significado, natureza, função e mecanismos de *accountability*, foram incluídas publicações com ferramentas endereçadas à *accountability* e procedimentos e sistemas que abordam explicitamente a discussão na relação social. Embora quase tudo na AP possa estar relacionado à *accountability*, estudar explicitamente as suas relações é apenas um campo embrionário (DUBNICK & FREDERICKSON, 2011).

2.1 Foco da pesquisa

Gerenciar diferentes e, por vezes, conflitantes pressões ou orientações de *accountability* tem sido um foco central de pesquisa (ROMZEK & DUBNICK, 1987), apesar da resistência ocasional a essa abordagem (O'LOUGHLIN, 1990). Os

potenciais conflitos de *accountability* estão enraizados em seus diferentes tipos e *accountability* para vários conteúdos como finanças e desempenho (BARDACH & LESSER, 1996). A maioria dos estudos foca a *accountability* para o uso ou sua ampliação, o modelo de Dubnick & Frederickson (2011) classifica quatro tipos de *accountability*: legal, hierárquica, política e profissional.

Pesquisadores aplicam este modelo para vários contextos, como as organizações sem fins lucrativos e os governos locais (CORRÊA, 2007; TENÓRIO *et al.*, 2011). Embora *accountability* seja um tema mais saliente do que transparência, eles não são necessariamente domínios separados, pois partem de um processo iterativo. Existem alguns estudos que enfatizam ambos os aspectos (BARDACH & LESSER, 1996), porém outros estudos abordam um tipo específico de *accountability* para com a *accountability* financeira e a *accountability* de desempenho (BENJAMIN, 2008), mas eles se relacionam com os desafios de prestação de contas para os desafios de transparência e reconhecem a importância de gerir expectativas.

Independentemente da *accountability* ou transparência, a abordagem de "gestão das expectativas" assume a *accountability* como exógena, ou seja, é algo que se impõe sobre os atores e que os atores devem responder. Esta abordagem minimiza o papel que os atores podem desempenhar no estabelecimento dos próprios sistemas de prestação de contas ou pressões que regem o seu comportamento. Ao estudar os esforços de governança de colaboração cada vez mais populares, alguns artigos recentes perceberam essa limitação e propõem novas formas de *accountability*, como novas formas de gerir expectativas. Por exemplo, o diálogo é considerado um mecanismo de *accountability* alternativa em que as expectativas são negociadas em um processo igualitário entre os participantes (BRESSER-PEREIRA, 2005).

2.2 Método

Dadas as expectativas da *accountability* como entidade exógena, alguns estudos visam ilustrar como conflitantes ou alterar as expectativas que criam dilemas para os atores. Seus objetivos são descrever e compreender a natureza, mudança e consequência das expectativas de *accountability* e, não, explicar a interação entre as expectativas e as escolhas dos atores. Normalmente, os problemas de *accountability* tornam os dilemas observáveis quando ocorrem

eventos dramáticos e que alteraram a configuração de sistemas de prestação de contas ou suas pressões. Conforme Martins (2005), no sistema de *accountability* dos órgãos públicos, geralmente uma ou duas relações de *accountability* estão a funcionar a qualquer momento. Em tempos de eventos ou crises extraordinárias, os outros tipos (dormentes) das relações de *accountability* podem ser invocados.

Os estudos sobre *accountability* utilizam, em sua maioria, o tipo de abordagem qualitativa com estudo de caso como o método mais apropriado. De fato, além de peças conceituais (BARDACH E LESSER, 1996; DUBNICK & FREDERICKSON, 2011; DUBNICK & YANG, 2011), a maioria dos estudos empíricos utilizam projetos qualitativos, tais como estudo de caso único e estudo de caso comparativo (ANDRADE *et al.* 2011), entrevistas (COSTA, 2003), análise de conteúdo (OLIVEIRA, 2002), ou métodos mistos, mas com forte tônica qualitativa (TENÓRIO, 2007); uma coisa não deixa dúvidas, o estudo de caso é o mais utilizado por eles. Apenas um número muito limitado de estudos utiliza a técnica *survey* (TENÓRIO, 2007; TENÓRIO *et al.*, 2011; WANG, 2002), e ainda menos estudos usam a pesquisa experimental (FONTES, 1999). Quando a *accountability* era um fenômeno pouco compreendido no passado, métodos qualitativos eram apropriados dada a sua força na geração de teoria. No entanto, existe uma falta de diversidade metodológica e uma escassez de modelos quantitativos. Além disso, os métodos qualitativos utilizados no passado não abordaram bem a interação entre as estruturas de *accountability* e os comportamentos dos atores.

2.3 Pressuposto relacional

Como a maioria dos estudos na literatura são qualitativos ou conceituais, eles não usam a responsabilidade formal como uma variável independente ou dependente. No entanto, uma relação causal implícita sobre a *accountability* é frequentemente assumida mesmo em estudos conceituais. Por exemplo, ao argumentar que a relação de desempenho da *accountability* é infundada, Dubnick (2005) assume a *accountability* como a variável independente e o desempenho como variável dependente. Dado o foco na *accountability* com entidades e pressões exógenas, muitos estudos examinam os efeitos da configuração da responsabilidade, achando que a responsabilidade, a falta dela ou a sua configuração incorreta podem levar a desastres (ROMZEK & DUBNICK, 1987),

impedir a mudança, causar problemas de gestão (CORRÊA, 2007), afetar o desempenho (CARVALHO, 1997) e a influência no julgamento individual (COSTA, 2003) e têm um efeito sobre a implementação da política (BRESSER-PEREIRA & GRAU, 1997). Existem alguns estudos que exploram os fatores que afetam a *accountability*, mas esses estudos não a conceituam como sistema ou expectativa, mas como resultado de desempenho, tais como qualidade (FONTES, 1999) e transparência fiscal (OLIVEIRA, 2012). Em resumo, poucos estudos utilizam instituições/expectativas de *accountability* como a variável dependente e ainda menos estudos a examinam como variável dependente e independente simultaneamente.

2.4 Argumentos

Em linha com o foco da pesquisa, a escolha do método e o pressuposto relacional, as conclusões feitas na literatura são em grande parte descritivas e indutivas, em vez de prescritivas e dedutivas. Seis conclusões gerais podem ser vistas através dos estudos. Primeiro, há conflitos entre as pressões de *accountability* e os conflitos que levam a problemas como desastres, crises e má gestão (BARDACH & LESSER, 1996; ROMZEK & DUBNICK, 1987). Em segundo lugar, a confiança excessiva em um determinado tipo (ou tipos) de *accountability* leva a problemas: a *accountability* de orientação produtiva leva ao desastre e impedem: a mudança (BENJAMIN, 2008); os muitos danos de *accountability* legal, hierárquica, profissional e política (CAMPOS, 1990); demais danos de *accountability* política, hierárquica e profissional (ROMZEK & DUBNICK, 1987); e *accountability* formal processual agravam as limitações da *accountability* política (CABRAL, 2011). Em terceiro lugar, não existe um modelo perfeito de *accountability*, e cada um pode evoluir para algo improdutivo ou ilegítimo, se não desenvolvido adequadamente (CAMPOS, 1990). Em quarto lugar, *accountability* com base no modelo clássico agente-principal ou a abordagem de mercado tem sérias limitações, especialmente no contexto de contratação e privatização (BRESSER-PEREIRA, 1998). Quinto, a contratação, privatização e organizações híbridas levam a grandes desafios de *accountability* e exigem capacidades particulares de prestação de contas (BRESSER-PEREIRA & GRAU, 1999). Em sexto lugar, as reformas gerenciais, tais

como medição de desempenho, têm complicações em formas tradicionais de *accountability* (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Estas seis conclusões são, em grande parte, sobre os problemas de *accountability* e não apenas como atores devem lidar com os problemas ou como podem construir arranjos de *accountability* eficazes. Assim, o papel deles é subestimado, pois apenas recentemente que os estudiosos começaram a prestar mais atenção à influência dos atores em organizações públicas. Estes estudiosos propõem novas formas de *accountability*, como o diálogo, deliberação, *accountability* negociada, a responsabilização e prestação de contas emergente (O'CONNELL, 2005).

2.5 Implicação gerencial

Embora muitos estudos estejam, até certo ponto, menos interessados em oferecer conselhos concretos a gestores, a literatura inclui um número limitado de pesquisa que oferece tal conselho. Por exemplo, Page (2004) escreve que as colaborações entre os órgãos públicos podem construir a capacidade de *accountability* deles construindo quatro plataformas de *accountability* interdependentes (autorização externa, inclusão interna, mensuração de resultados e gestão por resultados) com 14 indicadores.

Corrêa (2007) sugere que os gestores públicos deveriam usar análise SWOT de auditoria de *accountability* e, com isso, podem empenhar quatro tipos de estratégias de *accountability* de acordo com o ambiente: *accountability* legal, negociada, antecipada e discricionária. Além disso, ele discute detalhadamente as atividades administrativas que essas estratégias podem requerer. Da mesma forma, Acar *et al.* (2008) recomendam que os gestores integrem a *accountability* com a gestão estratégica e se engajem em um diálogo constante com seus parceiros.

Moore (1995) desenvolve um quadro de gestão estratégica para ajudar os gestores a adotarem pressões de prestação de contas e criarem valores públicos. Para lidar com questões de responsabilidade em um ambiente colaborativo, Campos (1990) recomenda que os gestores devam: a) prestar atenção para a disposição das partes interessadas poderosas em compartilhar o poder; b) saber que novas expectativas de *accountability* só podem ser construídas lentamente; c) reconhecer todas as quatro perspectivas da *accountability*; d) identificar novas formas de

prestação de contas; e e) estar dispostos e capazes de dedicar tempo e atenção para melhoria do serviço.

A literatura recente identifica algumas questões não abordadas que em grande parte se enquadram em quatro categorias: a) como construir a capacidade de prestação de contas e plataformas de *accountability* (PAGE, 2004); b) como o contexto afeta a *accountability*, considerando fatores como: a forma de governo (WANG, 2002), antecedentes históricos, sistemas políticos, culturas nacionais, culturas organizacionais e reformas administrativas (BRESSER-PEREIRA, 1998); c) como a *accountability* afeta outros fatores, tais como os mecanismos de prestação de contas e desempenho (DUBNICK, 2005; O'CONNELL, 2005) e o impacto da prestação de contas em percepções de risco e de gestão (BENJAMIN, 2008); e d) que novas formas de prestação de contas são necessárias, quando e como usá-las e como elas afetam outras formas de *accountability* (PINHO & SACRAMENTO, 2009).

Embora o conselho gerencial oferecido na literatura seja perspicaz, muitos dos itens não são prescritíveis no sentido de que eles não são proposições causais que podem ser facilmente recriados no mundo todos os dias pelos gestores (ARGYRIS, 1996). Os quatro tipos de questões não abordadas, para este artigo, representam um passo em frente no desenvolvimento do conhecimento mais prescritível sobre *accountability*, por ele ainda não estar completo e sistematizado.

3 A Natureza e Evolução no Contexto da *Accountability*

Usar a teoria da estruturação, bem como outras teorias sociais e institucionais para compreender a natureza e a dinâmica da *accountability*, é uma extensão natural da literatura atual. A natureza emergente da *accountability* tem sido reconhecida anteriormente (O'CONNELL, 2005). Giddens (1984) observa que tanto os indivíduos criam quanto são limitados por estruturas sociais na implementação de práticas de gestão, apesar de eles não abordarem diretamente o conceito de *accountability*. No entanto, o processo social em curso ainda não foi suficientemente estudado pelas teorias de gestão pública.

Examinando como os fluxos de ação são limitados por reproduzir as estruturas existentes, a *accountability* é uma propriedade emergente e não apenas

um determinado conjunto de regras ou ferramentas. Segundo Giddens (1984), a estrutura é constituída por regras e recursos disponíveis e que regulam agentes. Ele identifica três tipos de estruturas em sistemas sociais: a) regra de significação: relaciona-se com a teoria da codificação e produz significado através de práticas discursivas; b) regra de legitimação: relaciona-se com as teorias de legitimação normativas e produz ordem moral através de normas sociais, valores e padrões; c) regra de dominação: ela relaciona-se com as teorias de autorização de recursos e produz energia, proveniente do controle de recursos.

A pesquisa analisou ainda a importância da dominação, significação e estruturas de legitimação de um sistema de *accountability* e como ele reflete nos diferentes grupos de atores. Para isso foi requerida uma análise, não apenas das ferramentas e procedimentos de *accountability*, mas também como as ferramentas e os procedimentos são negociados e incorporados, além de como se manifestam nas culturas, normas, recursos e valores. Verificou-se, em consistência com Giddens (1984), que os três aspectos da estrutura de *accountability* são interdependentes. A interação entre a ação política, mudança de material e prática discursiva muito ajudou este estudo a compreender a política de *accountability*. Por exemplo, o exercício do poder nas relações de *accountability* é justificado e avança por construções existentes e nas narrativas. Essa perspectiva ajuda a fornecer a base para a compreensão do lugar da *accountability* em construções mais amplas da cidadania e do discurso em torno dos direitos, que chegam a defini-las, e as implicações disso para os pobres (BRESSER-PEREIRA, 2005).

4 A Dinâmica da *Accountability*

Lidar adequadamente com a questão da capacidade da organização de agir, refletir e transformar em relação às estruturas sociais é essencial para o conhecimento acionável (ARGYRIS, 1996). Dizer que os estudos de *accountability* anteriores ignoraram este assunto seria impreciso (DUBNICK, 2005). Por um lado, alguns escritos assumem que a *accountability* é necessária para os gestores porque os agentes têm o arbítrio e discricção. Carvalho (1997) observa que a prestação de contas com base no desempenho é um processo de tentativa e erro: órgãos de controle estabelecem medidas de desempenho, os gestores públicos aprendem o

jogo deles, aqueles aprendem sobre os artifícios utilizados por estes e reformulam as medidas, possivelmente levando a um novo jogo, e assim por diante. Ele aponta sucintamente que qualquer sistema de *accountability*, se não desenvolvido nas dimensões abordadas anteriormente, pode ser um roteiro para o engano, se permitir a possibilidade de manipulação da informação e movimentos estratégicos entre os formuladores das regras e os seguidores delas.

Por outro lado, estudos observam que os agentes muitas vezes participam na concepção dos sistemas de *accountability* (por exemplo, indicadores de desempenho) e argumentam que os gestores devem adotar estratégias pró-ativas para estabelecerem responsabilidades negociadas e antecipatórias (ACAR *et al.*, 2008; MOORE, 1995; O'CONNELL, 2005). Nesta perspectiva, os órgãos de controle possuem um papel positivo e devem ser incentivados.

Estas duas abordagens não são mutuamente exclusivas na literatura (BOVENS, 1998; SCHILLEMANS & BOVENS, 2011). Por exemplo, Pinho e Sacramento (2009) discutem sobre o paradoxo de sugestões de *accountability* para a relação interativa entre responsabilidade e autoria: interpretação responsável e aplicação das legítimas exigências de prestação de contas externas dependem do cultivo das virtudes que suportam o bom senso administrativo, mas as instituições e os mecanismos que são usados para comunicar esses padrões externos muitas vezes ameaçam as qualidades que suportam o juízo responsável.

Escritos sobre a política burocrática reconhecem a adaptação mútua entre os burocratas e os gestores (BRESSER-PEREIRA, 2005). Alguns estudos recentes adotam uma visão mais equilibrada da responsabilidade e da agência no contexto da governança colaborativa que envolve relações mais horizontais (DUBNICK & FREDERICKSON, 2011).

Ainda assim, não é preciso estender a literatura e integrar as duas abordagens de forma mais clara e eficaz para que o fluxo e transformação da *accountability* possam ser mais bem ilustrados. Em primeiro lugar, é importante sublinhar que o impacto da estrutura pode ser tanto positivo quanto negativo, dependendo de outros fatores. Em segundo lugar, deve-se destacar que a relação entre organizações públicas e estruturas de prestação de contas se dá nos dois sentidos o tempo todo: os comportamentos estratégicos das organizações são incorporados e constrangidos por estruturas de prestação de contas correntes,

enquanto as estruturas de prestação de contas respondem aos agentes de comportamento estratégico (TENÓRIO, 2011).

5 *Accountability* e a Dualidade Estrutura-Agência

Giddens argumenta que a estrutura não deve ser tomada como tendo alguma forma dada ou externa visível para as pessoas, que só existe nas e através das atividades dos agentes: é ao mesmo tempo um resultado e um meio de ação. Isto é, "analisar a estruturação de sistemas sociais significa estudar os modos nos quais os sistemas são produzidos e reproduzidos em interação" (GIDDENS, 1984, p. 25). Da mesma forma, este estudo argumenta que a *accountability* pode ser vista como uma propriedade estrutural do sistema de governança, que é produzido e reproduzido pelas ações dos atores envolvidos no sistema.

Como propriedades estruturais, a *accountability* afeta a reprodução do sistema de governança que está anexado ou incorporado dentro dele. Como Campos (1990) escreve, a *accountability* tem aspectos reguladores e constitutivos. O aspecto regulador significa que os modelos de *accountability* restringem comportamentos individuais, o aspecto constitutivo sugere que os modelos de *accountability* dão vida à experiência dos atores do sistema social. Assim, a teoria de Giddens (1984) ajuda a capturar elegantemente a relação recursiva entre *accountability* e estrutura: a) os estudos sobre *accountability* devem considerar cuidadosamente não apenas o papel político das agências (visto aqui como organizações públicas), mas também de gestores, funcionários, empresas, organizações sem fins lucrativos e os cidadãos; e b) ao mesmo tempo, a mesma atenção deve ser dada em exatamente como as estruturas de *accountability* formam os esforços comportamentais dos agentes.

A teoria de Giddens (1984) fornece um quadro pouco unificado e abrangente para se pensar a *accountability*. Ele supõe que os seres humanos são agentes autônomos e experientes, fato este consistente com o argumento de Bovens (1998, p. 71) que "as organizações devem ser entendidas como um campo social semiautônomo", que consiste em "indivíduos mutuamente conectados", que também são semiautônomos. Giddens (1984) considera que a ação dos atores tem consequências inesperadas, que estão em linha com a observação de que as

medidas de desempenho podem levar ao deslocamento de metas e trapaçãs. A ideia de práxis de Giddens (padrões regulares de conduta promulgada) enfatiza o papel do tempo e do espaço: as interações ocorrem em um cenário definido por um período definido e os atores usam as características espaciais e temporais da interação como um meio de organizar a sua troca (Thompson, 1989). Esta ideia ecoa em O'Connell (2005) e é consistente com o argumento de Fontes (1999) em que a resposta para as perguntas sobre *accountability* só podem surgir a partir da prática e experimentação.

A teoria de Giddens (1984) não é a única que pode ajudar a compreender a dinâmica da *accountability* e a relação estrutura-agência. Por exemplo, a ideia de imersão e agência também é vista em institucionalistas sociológicos e econômicos; a relação estrutura-agência também pode ser ilustrada em outras teorias sociais, propondo uma conversa interna entre estrutura e agência (HABERMAS, 1984; BOURDIEU, 1989). A ideia que a *accountability* é um processo político em curso em que os atores interagem e pressionam uns aos outros com poder foi manifestada esporadicamente na literatura (ETZIONI, 1975), mas não ganhou popularidade na direção de estudos empíricos. A teoria de Giddens é usada aqui como um exemplo para mostrar que outras teorias sociais e institucionais podem ajudar a se obter uma visão mais ampla, mais sofisticada e mais realista do que constitui as relações de *accountability*.

Isto é particularmente relevante no ambiente de governança contemporânea, que é mais fluido, complexo, dinâmico e está exigindo um sistema de prestação de contas que pode ser . da mesma forma . dinâmico, flexível e ajustável. A teoria de Giddens (1984) permite tal dinamismo e a natureza recursiva de sistemas de *accountability* como pessoas e estrutura é constantemente ajustada.

6 Considerações Finais

Nas últimas décadas, governos, bem como outras organizações públicas, têm usado de forma cada vez mais sofisticada a *accountability* como instrumento para melhorar suas medidas de desempenho, mas muitos cidadãos ainda desconfiam delas e sentem que as prestações de conta não são confiáveis ou transparentes. Apesar do fato de que as pesquisas em *accountability* na AP têm gerado muitos

resultados significativos, a *accountability* continua a ser um grande problema/incógnita nos modelos de governança pública.

Gestores públicos enfrentam uma crescente necessidade de informações mais relevantes que possam ajudá-los a traçarem um caminho através da odisseia da *accountability* no novo ambiente de governança. Por isso, este artigo revisou a literatura e descobriu que há uma necessidade de um conhecimento adicionável maior acerca da *accountability*. Esse conhecimento deve ser baseado em uma compreensão empírica exata de como os atores de governança fazem sentido e determinam as pressões de *accountability* a serem enfrentadas, que devem ser baseadas em observações causais dos mecanismos que ligam as estruturas de prestação de contas, comportamentos individuais e resultados organizacionais, ou devem ser baseadas em observações causais de processos em um longo período de tempo.

Para gerar esse conhecimento, um desafio filosófico chave é lidar melhor com a relação entre agência e estrutura. Este artigo usou a teoria da estruturação de Giddens (1984) e mostrou como ela pode fornecer um quadro global para direcionar o pensamento sobre a *accountability* e integrar as questões centrais sem resposta na literatura. O artigo afirmou ainda que as pesquisas futuras precisam desenvolver mais abordagens teórico-empíricas e modelos com mecanismos baseados em diversas, adequadas e rigorosas escolhas metodológicas.

Assim, após analisar os artigos e livros sobre *accountability* que este estudo utilizou, percebem-se duas correntes teóricas na *accountability*: alguns autores tendem a ver a *accountability* como um "valor" ou "fim em si", enquanto que outros tendem a tratá-la como um "instrumento" ou "meio". Neste sentido, espera-se que a abordagem desenvolvida aqui tenha sido equilibrada e que a teoria da estruturação tenha ajudado a mostrar que a *accountability* é tanto um instrumento quanto um valor, bem como meio e fim. Certamente, a teoria da estruturação tem suas próprias limitações e não é a única teoria que trata da relação entre agência e estrutura, mas os argumentos que foram originados com base na teoria da estruturação são consistentes com muitas outras teorias sociais ou institucionais. Finalmente, este artigo pode deixar muitas perguntas, além de, simplesmente, formular uma teoria normativa mais adequada de *accountability* e de questões de nível macro relativas à *accountability* e à democracia. Mas, pelo menos, as questões levantadas aqui

convidam à formulação de novos estudos rigorosos de *accountability* nas organizações públicas e ofereceram uma alternativa viável de realização deste empreendimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACAR, M.; GUO, C.; YANG, K. Accountability when hierarchical authority is absent. *American Review of Public Administration*, v. 38, pp. 3-23, 2008.
- ANDRADE, D. M. *et al.* The family capital social impact in practices of learning, change and innovation in entrepreneurial family businesses. *African Journal of Business Management*, v. 5, n. 33, pp. 12819-12829, Dez., 2011.
- ARGYRIS, C. Actionable knowledge: design causality in the service of consequential theory. *Journal of Applied Behavioral Science*, v. 32, pp. 390-406, 1996.
- BARDACH, E.; LESSER, C. Accountability in human services collaboratives: for what? And to whom? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 6, pp. 197-224, 1996.
- BENJAMIN, L. Rearing more risk for results: performance accountability and nonprofit relational work. *Administration & Society*, v. 39, pp. 959-983, 2008.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Difel, 1989.
- BOVENS, M. Public accountability. In: FERLIE, E; LYNN, L.; POLLITT, C. (Eds.), *The Oxford handbook of public management*. New York: Oxford University Press, 2005, pp. 182-208.
- 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, pp. 49-95, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia republicana e participativa. *Novos Estudos Cebrap*, v. 71, pp. 77-91, mar., 2005.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C., orgs., *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 15-48, 1999.
- CABRAL, E. H. de S. Uma abordagem normativa para a gestão social no espaço público. In: PEREIRA, J. R.; CANÇADO, A. C.; SILVA JR., J. T.; RIGO, A. S. *Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações*. Lavras: Ed. UFLA, 2011.
- CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, pp. 30-50, fev./abr., 1990.
- CARVALHO, W. A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e *accountability*. *Revista do Serviço Público*, v. 48, n. 3, pp. 5-36, set./dez., 1997.
- CORRÊA, I. M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, pp. 487-504, mai./jun., 2007.

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, pp. 147-163, nov., 2003.

DUBNICK, M. Accountability and the promise of performance. *Public Performance & Management Review*, v. 28, pp. 376-417, 2005.

DUBNICK, M.; FREDERICKSON, G. Introduction: the promises of accountability research. In: DUBNICK, M.; FREDERICKSON, G. (Eds.), *Accountable governance: promises and problems*. Armonk: M.E. Sharpe, 2011, pp. 13-32.

DUBNICK, M.; YANG, K. The pursuit of accountability: promise, problems, and prospects. In: WHITE, H.; MENZEL, D. (Eds.), *The state of public administration: issue, challenges, opportunities*. Armonk: M.E. Sharpe, 2011, pp. 171-186.

ETZIONI, A. Alternative conceptions of accountability: The example of health administration. *Public Administration Review*, v. 35, pp. 279-286, 1975.

FONTES, B. A. S. M. Capital social e terceiro setor: sobre a estruturação das redes sociais e associações voluntárias. *Caderno CRH*, Salvador, n. 30/31, pp. 239-264, jan./dez., 1999.

GIDDENS, A. *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Berkeley: University of California Press, 1984.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 398 p.

MAIA, R. C. M. Mídia e diferentes dimensões da Accountability. *E-Compós (Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação)*, v. 7, pp. 1-27, 2006.

MARTINS, H. F. Gestão de recursos Públicos: orientação para resultados e accountability. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n. 3, set./nov., 2005.

MOORE, M. *Creating public value*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

O'CONNELL, L. Program accountability as an emergent property: The role of stakeholders in a program's field. *Public Administration Review*, v. 65, pp. 85-93, 2005.

O'DOUGHLIN, M. G. What is bureaucratic accountability and how can we measure it? *Administration & Society*, v. 22, pp. 275-302, 1990.

OLIVEIRA, A. da S. Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. In: Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: *Perspectivas para o Controle social e a Transparência da Administração Pública*, Brasília, TCU, pp. 143-210, 2002.

PAGE, S. Measuring accountability for results in interagency collaboratives. *Public Administration Review*, v. 64, pp. 591-606, 2004.

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

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.

PRZEWORSKI, A. O Estado e o cidadão. In: BRESSER-PEREIRA L. C. *et al.* (org.), *Sociedade e Estado em transformação*. Brasília: UNESP, 1999.

ROMZEK, B.; DUBNICK, M. Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. *Public Administration Review*, v. 47, pp. 227-238, 1987.

SCHILLEMANS, T., & BOVENS, M. The challenge of multiple accountability: Does redundancy lead to overload? In: M. J. Dubnick & H. G. Frederickson (Eds.), *Accountable governance: promises and problems*. Armonk: Sharpe, 2011, pp. 3-21.

TENÓRIO, F. G.; VILLELA, L. E.; DIAS, A. F.; MELO, W. S.; LOPES, J. F. L. A relação entre a sociedade civil e o Estado na formulação de políticas públicas na microrregião de Garanhuns. In: PEREIRA, J. R.; CANÇADO, A. C.; SILVA JR., J. T.; RIGO, A. S. *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.

WANG, X. Assessing administrative accountability: results from a national survey. *American Review of Public Administration*, v. 32, pp. 350-370, 2002.

Recebido em 19 de agosto de 2014.

Aceito em 24 de outubro de 2014.