

Uma discussão acerca do uso da Teoria das Redes no Setor Público para a reflexão da *Accountability* Cidadã

Cleia Maria da Silva

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

E-mail: cms_cleia@hotmail.com

Resumo

Este ensaio apresenta um recorte da obra *Network Theory in the Public Sector: Building New Theoretical Frameworks* de Keast, Mandell e Agranoff (2014), na qual os autores desenvolvem o uso da teoria das redes no setor público. O objetivo do estudo é apresentar uma reflexão sobre a potencialidade de análise da *accountability* cidadã sob a perspectiva das redes. Após a apresentação do uso e do conceito das redes na gestão pública, destaca-se uma lacuna teórica como desafio para a construção e incorporação de novas ideias aos estudos das redes. São discutidas ainda, as possibilidades para o setor público por meio de relacionamento dos atores na governança pública em rede de políticas, ou resultados do processo dessas políticas. As dimensões de *accountability*, especialmente a cidadã, são utilizadas para sustentar o fenômeno contábil como mecanismo de informação entre os indivíduos interdependentes dentro da sociedade em rede. Contudo, para que essa perspectiva ocorra é necessário compreender as redes e como o cidadão atua no papel de usuário da informação contábil pública. Pretende-se, desse modo, expandir o conhecimento crítico como forma de pluralismo com outras áreas, e que podem ser expandidas para a contabilidade no setor público.

Palavras-chave: TEORIA DAS REDES; *ACCOUNTABILITY* CIDADÃ; CONTABILIDADE; GOVERNANÇA PÚBLICA EM REDE; SETOR PÚBLICO.

Linha Temática: CONTABILIDADE PÚBLICA GOVERNAMENTAL.

Realização:

1. Introdução

O presente ensaio apresenta um recorte da obra *Network Theory in the Public Sector: Building New Theoretical Frameworks*, elaborada por Keast, Mandell e Agranoff (2014), na qual os autores desenvolvem o uso e o conceito da teoria das redes na gestão pública, como referência a relação de atores interdependentes, apontando reflexões sobre o setor público-privado. Para além dessa descrição, os autores apontam a necessidade de novas investigações, por entenderem que existe uma lacuna teórica, especialmente sobre rede de políticas ou resultado do processo de políticas a serem desenvolvidas para atuação no setor público (Keast, Mandell & Agranoff, 2014; Sørensen & Torfing, 2003; Dubnick, 2002; Börzel, 2011). Desta forma, o estudo tem por objetivo apresentar a potencialidade da análise da *accountability* cidadã sob a perspectiva da teoria das redes.

A *accountability* do setor público é um conceito amplamente debatido na literatura e, na maioria das suas definições, representa uma responsabilização dos governos quanto a responderem aos anseios dos cidadãos. Nesse sentido, ela deve ser avaliada, mediante procedimentos, instrumentos e arranjos, pelo desempenho da gestão de governo e pelo modo como as contas públicas são prestadas à sociedade. Considera-se, assim, a existência de padrões derivados das metas e expectativas em relação às normas e valores que são dados pelos indivíduos, inseridos na arena do setor público (Klijn & Koppenjan, 2016; Keast, Mandell & Agranoff, 2014).

No setor público, a *accountability* pode, colaborar na elaboração das políticas públicas e na melhoria da prestação de serviços públicos, legitimar as operações da governança pública em rede que é compreendida como um processo político na implementação do “negócio de governo”, a ser conduzida pelo relacionamento dos atores interdependentes, tais como: governo, entidades privadas e sociedade civil (Osborne, 2010; Controladoria Geral da União-CGU, 2018; O’Toole, 1997).

A relação entre esses atores interdependentes pode receber colaboração da governança pública em rede para a formação de uma “comunalidade pluricêntrica”; ou seja, uma construção, que tem o propósito de fortalecer uma comunidade democrática, buscando suavizar os extremos entre indivíduos que são incluídos e excluídos. Tal possibilidade faz sentido, quando se considera que a teoria das redes no setor público foi direcionada para política, governança e gestão pública, durante os períodos de 1960 a 1970, com o afastamento do ator racional na implantação de políticas públicas no desenvolvimento de um triângulo de ferro (Keast, Mandell & Agranoff, 2014, p.20; Klijn & Koppenjan, 2016). Esse triângulo é formado por estruturas, processos e uma participação mais expansiva do estado e da sociedade, funcionando como uma rede de emissão para sua interação. Porém, ele ainda é considerado pouco explorado em algumas temáticas, especialmente pela contabilidade (Sørensen & Torfing, 2003; Dubnick, 2002).

A informação contábil tem por objetivo a elaboração e divulgação da gestão das entidades do setor público que são úteis aos usuários dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPGs). Considerando que esses usuários também são os cidadãos, uma vez que “recebem os serviços do governo e de outras entidades do setor público e proveem parte dos recursos para esse fim” (Conselho Federal de Contabilidade - CFC, 2016, item 2.5).

Realização:

Compreende-se, assim, a necessidade de ampliação teórica sobre as redes no setor público e, seguindo a lógica defendida pelos supracitados, o presente ensaio tem como objetivo apresentar uma reflexão sobre a potencialidade de expansão da análise da *accountability* cidadã, sob a perspectiva da teoria das redes no setor público, com uma abordagem crítica à contabilidade. O estudo justifica-se porque a *accountability* é um tema muito debatido na literatura, mas pouco explorado sob a ótica dos cidadãos (Greiling & Grüb, 2015; Meijer & Schillemans, 2009; Hudson, 2017; Duarte, 2017), juntando-se com a teoria das redes no setor público, que, igualmente, é pouco aplicada (Keast, Mandell e Agranoff, 2014) na contabilidade. Dessa forma, busca-se contribuir, com as reflexões aqui apresentadas tanto para cidadãos como profissionais e pesquisadores em contabilidade do setor público, visando a expansão de novos conhecimentos dentro da ciência social aplicada no Brasil.

Este ensaio está composto por cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, apresentam-se a teoria das redes no setor público e a governança pública em rede como conceitos úteis à compreensão da *accountability*, tendo como base a obra de Keast, Mandell e Agranoff (2014). A terceira parte adentra nas dimensões da *accountability*, especialmente a cidadã, mediante as abordagens que têm sido referendadas na literatura. Em seguida, uma quarta seção é desenvolvida para apontar as reflexões da *accountability* cidadã e a contabilidade face a teoria das redes e a governança em rede, e, na última, desenvolvem-se as considerações finais.

2. Teoria das redes e governança pública em redes como conceitos úteis à compreensão da *Accountability*

Esta seção expõe os conceitos históricos da teoria das redes e a governança pública em redes conforme Keast, Mandell e Agranoff (2014).

Primeiramente, considera-se que os autores (Keast, Mandell & Agranoff, 2014) destacam uma lacuna teórica e desafios a respeito da construção e incorporação de novas ideias ao estudo das redes no setor público, especialmente sobre rede de políticas ou resultados do processo de políticas, no mesmo sentido apontado por Sørensen e Torfing (2003), Dubnick (2002) e Börzel (2011).

Desta forma, identificando os apontamentos acima descritos, depreende-se neste ensaio a necessidade de um recorte teórico sobre os conceitos da teoria para identificar a potencialidade da análise da *accountability* cidadã com a utilização da informação contábil. Os autores se debruçam em uma narrativa esclarecedora em cada termo analisado, os quais serão desenvolvidos ao longo desta seção.

Keast, Mandell e Agranoff (2014) argumentam que a teoria das redes do setor público teve seu marco no período de 1960 a 1970, com direcionamento para a política e para a governança de redes na gestão pública, mediante os estudos das relações interorganizacionais. Isso porque existiam influências externas nas organizações (sistema ambiental, econômico e político governamental) no movimento pela busca da interdependência para resoluções de problemas. Dessa forma, as organizações utilizavam recursos compartilhados, vinculando-os em processo de trocas, colaborações, alianças, empreendimentos combinados, acordos empresariais e governamentais no desenvolvimento de arranjos de longo prazo, como formas inovadoras de seus

Realização:



negócios.

Para O'Toole (1997, p. 45), as redes são definidas como “estruturas de interdependência, envolvendo múltiplas organizações ou partes delas, onde uma unidade não é meramente a subordinada formal das outras em algum arranjo hierárquico”. Por seu turno, na concepção de Keast, Mandell e Agranoff (2014, p. 15), “uma rede consiste em um conjunto relativamente estável de atores ou nós (pessoas, organizações ou setores) ligados por um conjunto de vínculos (como amizade ou trocas)”, em termos de metáfora, de um arranjo de governança, estrutural ou institucional. Assim, a teoria das redes faz sentido, não só em medidas de desempenho da gestão pública, mas também na efetividade do gerenciamento por governança de rede (Fombrun, 1982).

Nos termos de uma metáfora, as redes são formadas por laços, como a imagem de “webs de afiliação ou redes de links”, e constituem uma forma para conceituar, apresentar e discutir as relações entre organizações. Assim, a visão de uma rede muda a ênfase no indivíduo e passa a focar em uma das “constelações, rodas e sistemas de relações”, da mesma forma que captura uma “arquitetura de complexidade” cada vez mais visualizada na sociedade contemporânea. Porém, é criticada por ser abstrata e ampla na aplicação prática, podendo ser descrita como “imagens sem técnica”, que necessitam de características em análise ou especificações de expectativas (Keast, Mandell & Agranoff, 2014; Salancik, 1995).

Para exemplificar as relações envolvidas por rede, apresenta-se uma imagem (Figura 1), onde é possível identificar o relacionamento complexo entre os atores ou “nós”, seus vínculos e intensidade.

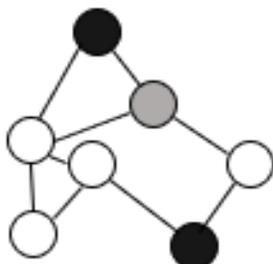


Figura 1. Imagem de Rede

Fonte: Adaptada de Keast, Mandell e Agranoff (2014, p.47).

Observa-se na Figura 1, uma rede com 7 (sete) atores ou “nós” relacionados com vínculos diferentes entre suas proximidades e distâncias, conforme os traços das linhas. A intensidade da relação pode ser notada pelo aquecimento na cor, da mais clara para a mais escura com relacionamento mais forte.

Quanto aos arranjos de governança, as redes exigem mudanças em termos de hierarquia, buscando arranjos operacionais que sejam mais voltados para a forma horizontal, igualitária e relacional entre seus integrantes. Para tanto é preciso investir em princípios de *design*, gerenciamento e governança em diferentes medidas de desempenho de modo a garantir o respeito a particularidade dos integrantes da rede. Esses arranjos podem ser compreendidos por meio dos

Realização:

laços, dentro dos termos da metáfora, antes mencionada (Keast, Mandell & Agranoff, 2014; Chisholm, 1996; Agranoff & McGuire, 2001; Keast, Brown & Mandell, 2007; Klijn & Koppenjan, 2016; Provan & Milward, 1995).

Apesar de todos os aspectos favoráveis que têm sido discutidos sobre a utilização da teoria das redes, ainda existem algumas limitações (Provan & Milward, 1995; Jones, Hesterly & Borgatti, 1997) que podem ser resumidas em três pontos principais:

- i) a fragmentação do campo de pesquisa, onde há dualidade de conceitos (instrumentos políticos e modelo de governança);
- ii) a base na teoria interorganizacional, tratando redes como a existência de duas ou mais organizações trabalhando conjuntamente;
- iii) o tratamento indiferenciado das redes, pela falta de distinção do campo, finalidade, requisitos, orientações, riscos, recompensas e arranjos institucionais, por entenderem que as redes precisam de propósito adequado (Börzell, 1998; O'Toole, 1997; Brown & Keast, 2003; Keast, Mandell & Brown, 2006).

As restrições da utilização da teoria das redes nas políticas públicas levaram à necessidade de desenvolvimento do conceito de “triângulo de ferro” (Keast, Mandell & Agranoff, 2014, p. 20) fazendo alusão à existência de (1) estruturas, (2) processos e (3) uma participação mais expansiva do estado e da sociedade mediante redes de emissão, e subsequentemente redes de políticas ou comunidades e estruturas de implementação (Rhodes, 1997).

Essas estruturas de implementação nas políticas públicas têm sua origem na teoria interorganizacional aplicada ao contexto intergovernamental, por meio de *clusters* complexos de organizações públicas e privadas, em que os atores centrais dos arranjos de implementação *top-down* são suplantados por abordagens *bottom-up*, como também na ocorrência de uma mistura de ambos, para o desenvolvimento das estratégias de gestão interorganizacional (Hanf & Scharpf, 1978). Dito de outra maneira, as ações na rede, quando são funcionais, não se adequam a uma decisão imposta, vinda do governo que busca regular tais ações. Ao contrário, tais ações são mediadas pelas relações dos próprios atores da rede, num movimento de baixo para cima ou numa combinação de ambos.

É possível verificar três perspectivas da formulação de políticas públicas, abordadas Kickert, Klijn e Koppenjan (1999), conforme expostas na Tabela 1:

Tabela 1. Perspectivas da formulação de políticas públicas

| | Perspectiva Tradicional <i>Top-Down</i> | Perspectiva Participativa <i>Bottom-Up</i> | Perspectiva da Governança de Redes |
|-------------------|--|--|---|
| Objeto de análise | Governo Central atende diferentes segmentos da sociedade | Governo Central atende a atores locais que interagem com a sociedade | Redes de atores heterogêneos em diferentes níveis de governo e na sociedade |
| Foco principal | Autoridade hierárquica | Atores locais | Inter-relação entre atores heterogêneos |

| Tipo de relação | Autoridade e controle | Centralização vs descentralização | Interdependência |
|----------------------|--|---|--|
| Implementação | Implementação do planejado | Representação de interesses mediante normas e controle de recursos | Interação com troca de informação, objetivos e recursos |
| Critério de sucesso | Consecução das metas da política concebida centralmente | Satisfação das preferências locais e obtenção de recurso para atores locais | Realização da ação coletiva |
| Critério de fracasso | Falhas de controle, políticas mal definidas ou mal monitoradas | Falhas na descentralização ou pouco engajamento local | Arranjo institucional deficiente dificulta ação coletiva |
| Recomendações | Centralização e coordenação | Descentralização e participação | Gestão do ambiente e da infraestrutura de interação nas políticas públicas |

Fonte: Kickert, Klijn e Koppenjan (1999) (tradução nossa).

Conforme exposto na Tabela 1, observa-se que a perspectiva da governança de redes apresenta uma relação de interdependência dos atores voltados para a realização da ação coletiva, e a junção das outras duas perspectivas (*top-down vs bottom-up*) obtém-se uma análise do critério de sucesso sob a perspectiva da formulação de uma política pública.

2.1. Governança pública em rede

Para uma compreensão adequada da definição de governança pública em rede é necessário apontar algumas diferenças conceituais para discernir o que é governar por meio das redes, já que as redes são interdependentes e o conceito de governança enfatiza o processo de governar e não de estrutura do governo (Klijn, Serra, Ysa, Berman, Edelenbos & Chen, 2013).

Klijn e Koppenjan (2016) assim abordam as distinções sobre os processos de rede de governança, governança de rede e gestão de rede:

- i) Processos de rede de governança são os que interagem dentro de uma governança de redes, abordando um problema específico, político, programa ou serviço público;
- ii) Governança de redes são as ações conscientes dos atores dentro da rede, visando influenciar a interação dos processos ou as características dessas redes na aplicação das suas estratégias. Esses atores produzem resultados em termos de soluções, políticas e serviços e sua ação é consciente sob uma perspectiva não parcial (coletiva) ou de uma meta a ser atingida, dado que os processos são autônomos;
- iii) Gestão de redes é definida como todas as estratégias deliberadas, destinadas a facilitar e orientar as interações e/ou alterar as características da rede com a intenção de promover um incremento da colaboração nos processos da rede.

A partir da análise conceitual apresentada, a definição de governança pública em rede é compreendida como um processo dinâmico, que busca o desenvolvimento das políticas públicas, com foco na gestão, através do envolvimento interdependente de atores da sociedade civil,

Realização:

entidades privadas e do governo, por via das redes sociais complexas nos setores políticos (Rhodes, 2012). Esse processo dinâmico de políticas públicas é dimensionado pela relação entre os atores dentro da rede e pode ser visto através dos fenômenos das parcerias público-privadas ou políticas interativas (Keast, Mandell & Agranoff, 2014; Bresser-Pereira, 1991; Klijn et al., 2013).

O processo dinâmico estabelecido pela existência de redes na gestão pública apresenta concepções diferentes de governança. Em geral se enfatiza o processo ao invés da estrutura de governo, assim como o limite do poder governamental, pois a mudança nas interações e a tomada de decisões são caracterizadas pelas coalizões pluriformes que podem envolver partes dentro do próprio setor público, partes públicas e privadas, bem como os cidadãos. Para tanto, nesse processo dinâmico, segundo Klijn et al. (2013), Keast, Mandell e Agranoff (2014), as redes têm um contexto de governança multinível delimitado pelos níveis macro (que aborda a relação entre a sociedade e as mudanças de governo), meso (que trata dos padrões das relações sociais entre organizações governamentais e sociais) e micro (que compreende o nível de interações e tomada de decisões).

O contexto da rede em níveis pode ser observado em estudos institucionais, que focam na ponte entre redes interpessoais (micro), organizacionais (meso) e redes sistêmicas complexas (macro), bem como em pesquisas de estruturas, que abordam as constelações de atores e a relação de poder dentro da rede. Ou, ainda, na presença dos estudos funcionalistas, que têm o foco na eficiência e efetividade em alcançar os objetivos. Logo, a mudança nas interações estaria mais voltada ao impacto social do Estado em “sociedade de redes”, vislumbrando-se que a atuação dos atores estatais, empresariais e organizacionais da sociedade civil tem potencialidade na mudança do Estado e na própria sociedade civil (Klijn et al, 2013).

A mudança para o foco na busca por alcance de objetivos é compreendida como uma cidadania mais atenta e ativa, sendo imprescindível para a eficácia, eficiência e até efetividade da governança. Os cidadãos, acerca da democracia, têm o direito de exercer o seu papel para buscar a informação, e contam, ainda, com a mídia para na ligação do indivíduo com o governo na captura de dados transparentes, sem excluir a existência e o papel das agências independentes, sob responsabilidade na organização dos dados e seus indicadores (Dahl, 2001; Voltmer, 2009).

Outro aspecto sobre a governança é a sua composição por redes autogovernadas, isto é, autônomas, que assim sendo, pode causar estagnação, interesses conflitantes, percepções diferentes, estratégias ou barreiras e acabar criando uma certa confusão. Além disso, pode ocorrer a interferência de agentes públicos ou membros da própria rede atuando com interesse políticos. É possível, porém, ao mesmo tempo, encontrar redes que funcionam com interferência mínima, como é o caso de redes profissionalmente orientadas, serviços médicos e serviços de clientes coordenados (Keast, Mandell & Agranoff, 2014).

Desta forma, uma boa composição de rede pode ser legitimada pela *accountability*, por estar associada às atribuições de tarefas e responsabilidades por parte dos atores que atuam em conformidade com os padrões e as expectativas acordadas pelos indivíduos envolvidos. Logo, o relacionamento entre os parceiros colaboradores, terceiros, público em geral, mídia e políticos tem as perspectivas da eficácia e da efetividade das redes (o que foi acordado foi executado?); a ética (estão de acordo com o comportamento apropriado e responsável?); ou, a justiça (os atores atuam com atividades legais?) (Klijn & Koppenjan, 2016).

Realização:

A relação entre os atores da rede é fortalecida na confiança e na construção de comprometermos em objetivos comuns, diante dos contextos culturais. Para tanto, é preciso haver o compartilhamento de ideias, recursos e poder, o que acaba identificando a existência dos processos acerca do triângulo de ferro, pelo qual compreende-se a existência do termo “catalisador de processo”. Assim, cria-se um processo de sinergia, centrado na colaboração e geração de um novo valor coletivo em direção ao alcance ampliado de bens e serviços públicos, conforme exposto a seguir, na Figura 2 (Keast, Mandell & Agranoff, 2014).

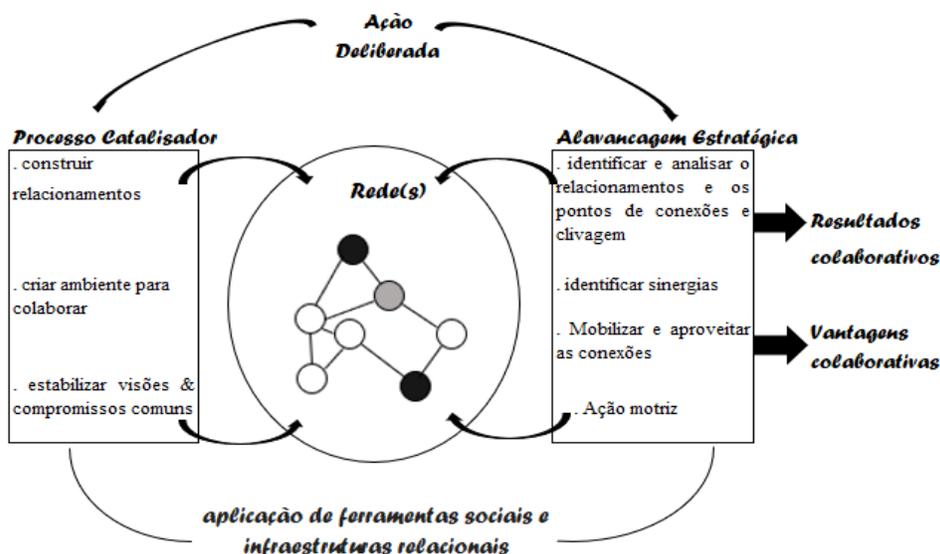


Figura 2. Modelo teórico composto: catalisador de processos e estratégia

Fonte: Keast, Mandell e Agranoff (2014, p. 47) (tradução nossa).

Conforme apresentado na Figura 2, o processo catalisador e a alavancagem estratégica são ações deliberadas para aplicação de ferramentas sociais e infraestruturas relacionais que se utilizam da rede para sua conexão. Assim, é possível identificar que os resultados e as vantagens colaborativas desse processo ficam limitados aos atores por conta da complexidade das relações que são estabelecidas. Contudo, é justamente a centralidade da rede e a combinação complexa dos atores que direcionam a obtenção dos resultados e vantagens colaborativos (Keast, Mandell & Agranoff, 2014).

3. Accountability e suas dimensões

O fenômeno da *accountability* vem ganhando relevância na literatura, principalmente no campo da governança em redes, sendo considerada por alguns autores como o “calcanhar de aquiles” e crucial (Hertting, 2012) para a solução de problemas em termos estruturais e comportamentais (Wacchhaus, 2011). E pode ser identificado em três níveis: do indivíduo para o indivíduo; do indivíduo para o Estado e do Estado para o indivíduo. (Carmona & Ezzamel, 2007).

O conceito de *accountability* tem sido muito difundido por alguns autores (Abrucio & Loureiro, 2005; O'Donnell, 1998; Duarte, 2017), sendo compreendido na tradução literal para o português, apenas como responsabilização. Mas, considerando que este ensaio busca observar o uso da *accountability* cidadã no setor público, apresenta-se aqui algumas dimensões abordadas no campo público, como por exemplo Gray e Jenkins (1993), Carmona e Ezzamel (2007), Abrucio e Loureiro (2005), Hirano (2007), entre outros. Na busca de esclarecer essas dimensões, organizou-se a Tabela 2 com algumas definições e classificações:

Tabela 2. Dimensões de Accountability no setor Público

| Classificação | Conceito | Autor/Ano |
|-----------------|---|--|
| Constitucional | Responsabilização por parte do chefe político aos representados da nação pelas ações e decisões e de seus funcionários, em caso de má administração na execução da política pública. | Smith (1981) |
| Judicial | As decisões e ações governamentais devem ter prescrições legais. | Smith (1981) |
| Consultiva | Prática do governo em consultar a sociedade sobre o curso da formulação das políticas públicas. As partes interessadas devem ser consultadas. | Smith (1981) |
| Quase judicial | Necessidade de interpretação das leis e normas sobre os direitos e deveres. | Smith (1981) |
| Processual | Crítério de razoabilidade para os procedimentos administrativos e que os excessos burocráticos não causem dificuldades ou injustiças. | Smith (1981) |
| Econômica | Preocupação com o planejamento da gestão dos recursos públicos devidamente autorizados e controlados pelo parlamento, no sentido de evitar desperdícios. | Smith (1981) |
| Comercial | Autonomia das entidades públicas de tomarem a melhor decisão acerca do mercado. | Smith (1981) |
| Profissional | Necessidade de conhecimentos técnico-científicos, chamados de propriedade do conhecimento, que visam a qualificação para fornecer as soluções aos problemas. | Smith (1981) Romzek e Dubnick (1987) Sinclair (1995) |
| Descentralizada | Reconhecimento de que, para atingir uma melhoria pública, alguns serviços públicos têm uma melhor prestação localmente e, conseqüentemente, descentralizados. | Smith (1981) |
| Burocrática | Funciona por meio de mecanismos de gerenciamento dos órgãos públicos. | Romzek e Dubnick (1987) |
| Legal | Os atores precisam respeitar a relação dada pela lei, entre o indivíduo/grupo e a parte reguladora. | Romzek e Dubnick (1987) |
| Política | Representatividade do administrador público e sua responsabilidade face aos círculos eleitorais, público em geral, funcionários eleitos, chefes de agências, agência clientela, outros grupos de interesses especiais e gerações futuras. | Romzek e Dubnick (1987) Sinclair (1995) Behn (1998) |
| Pública | Atua na relação mais informal e direta em relação ao público, grupos comunitários e indivíduos sobre os relatórios públicos da atividade administrativa | Sinclair (1995) |
| Gerencial | funciona como monitoramento de insumos e produtos ou resultados na utilização de mecanismos para realização dos prazos, contratos, | Sinclair (1995) |

| | | |
|-------------|--|--|
| | orçamento. | |
| Pessoal | Fidelidade de consciência pessoal, valores morais básicos, crença e ética, com reforço de controles psicológicos na consciência pessoal. | Sinclair (1995) |
| Vertical | Exercida por ações individuais ou em grupo na fiscalização ou controle sobre quem ocupa uma posição de estado, eleito ou não. | O'Donnell (1998) Schmitter (2007) |
| Horizontal | Efetiva fiscalização mútua entre as entidades governamentais ou por meio de outras agências de governo, no monitoramento do poder público, como os tribunais de contas na atuação das finanças públicas. | O'Donnell (1998) Schmitter (2007) |
| Democrática | Exercida especificamente nas finanças públicas quanto ao processo eleitoral, controle institucional durante o mandato e regras estatais intertemporais, abordada como não opcional. | Behn (1998) Abruccio e Loureiro (2005) |
| Cidadã | Participação mais direta por parte do cidadão na melhoria da qualidade do serviço público. | Greiling & Grüb (2015) Meijer e Schillemans (2009) Hudson (2017) |
| Oblíqua | Exercida por diversas organizações da sociedade civil, criando mobilidades para a defesa de seus interesses, sem promover processo eleitoral aos candidatos governamentais. É coletiva e contínua. | Schmitter (2007) |

Fonte: Adaptada de Duarte (2017)

Na Tabela 2 observa-se as diversas classificações e entendimentos acerca da *accountability* e, que alguns conceitos foram abordados por mais de um autor. Por exemplo, a *accountability* profissional que requer do agente público uma capacitação técnica adequada aliada a um senso de responsabilidade das suas ações perante a sociedade, como uma necessidade incontestável do profissional qualificado na administração pública, assim como na interação com os demais indivíduos envolvidos (Smith, 1981; Romzek & Dubnick, 1987; Sinclair, 1995).

A *accountability* política, mencionada por Romzek e Dubnick (1987) é identificada como a representatividade do administrador público, é similar à visão de Sinclair (1995) e Behn (1998). Nesse sentido, os autores reforçam a relação que o governo tem com os cidadãos e a responsabilidade como fatores elementares na gestão pública.

Outra definição destacada na Tabela 2 é a *accountability* vertical, que é exercida pelos cidadãos como atores da sociedade civil, com possibilidades de influenciar indiretamente a política governamental, por meio da democracia eleitoral e da mídia independente, também conhecida como responsabilização “de baixo para cima” (O'Donnell, 1998; Schmitter, 2007; Dubnick, 2002; Fox, 2000; Klijn & Koppenjan, 2016).

O'Donnell (1998) e Schmitter (2007) traçam a dimensão da *accountability* horizontal como efetiva, mediante a fiscalização mútua entre as entidades governamentais ou, por meio de outras agências de governo no monitoramento do poder público, como os tribunais de contas na atuação das finanças públicas, ficando conhecida como responsabilização “entre pares” (Dubnick, 2002; Fox, 2000; Klijn & Koppenjan, 2016).

A *accountability* democrática foi apontada por Behn (1998) como essencial para a própria

Realização:

estrutura do poder executivo, partindo da ideia que os governos devam ser responsáveis por seus cidadãos, um pouco alinhada ao conceito da *accountability* política, mencionada acima. Por outro lado, na classificação de Abruccio e Loureiro (2005), o conceito de *accountability* democrática pressupõe uma conciliação sob o ponto de vista normativo de eficácia democrática.

A *accountability* cidadã é compreendida como uma participação mais direta do cidadão, como indivíduos críticos e clientes consumidores da prestação de serviços governamentais. (Meijer & Schillemans 2009; Hudson, 2017; Greiling & Grüb, 2015). Para Meijer e Schillemans (2009) essa dimensão assume duas fases: i) promove a transparência do desempenho do governo aos cidadãos; ii) participação ativa do cidadão para a formação de conselhos ou painéis para debate. Assim, os cidadãos podem realizar suas avaliações diante um mundo globalizado, em tempos de Big Data para desarticular os discursos políticos sobre os dados gerados, coibindo ainda possíveis redes de corrupção de governo (Roch & Poister, 2005; Gurusurthy, 2018; Phiri & Guven-Uslu, 2019).

Outras definições de *accountability* podem ser verificadas no estudo realizado por Koppell (2005) sobre patologias de *accountability*, identificando cinco categorias não excludentes entre si:

- i) transparência como valor básico que a administração tem para explicar suas ações, permitindo acesso ao público, à imprensa e a demais grupos de interesse;
- ii) sujeição na culpabilidade ou recompensa aos funcionários públicos pelas malfeitorias e/ou benfeitorias realizadas;
- iii) controle por parte dos funcionários públicos em busca de um consenso para implementação das políticas públicas;
- iv) responsabilidade, limitando os burocratas e as organizações por meio das leis, regras e normas sobre suas ações; e
- v) responsividade na capacidade de respostas por parte da administração sobre o cumprimento da sua demanda.

Nessas categorias, é possível observar uma junção das definições aqui já traçadas, visto que não há como se falar em transparência, controle, avaliação, responsabilidade e responsividade sem conjecturar a presença da *accountability* profissional, política, democrática e cidadã, cuja ação recai mais sobre o indivíduo, quanto ao seu papel dentro de uma sociedade em redes na participação, implementação das políticas públicas (Smith, 1981; Romzek & Dubnick, 1987; Sinclair, 1995; Behn, 1998; Abruccio & Loureiro, 2005).

Denhardt e Denhardt (2007) tratam o novo serviço público como algo para servir, e não para ser servido, abordando três modelos de *accountability* para cada uma das formas da administração pública:

- i) a velha administração pública tem uma visão formal, hierárquica e legal de *accountability*;
- ii) a nova administração pública é focada na *accountability* para cumprimento de normas e desempenho de resultados; e

Realização:

- iii) o novo serviço público, com a manutenção do desempenho de resultados, é adicionado com a responsabilização dos agentes públicos sobre a sua ação, ética e em conformidade com os princípios democráticos e interesses públicos.

Assim, a *accountability* implica na concepção de que as lógicas de políticas e economia são compatíveis em democracias contemporâneas e, verifica-se cada vez mais que a qualidade das decisões e o alinhamento dos termos políticos estão envolvidos com a tecnicidade econômica (Abruccio & Loureiro, 2005). Logo, a contabilidade como uma técnica econômica visa colaborar com as informações financeiras, propiciando aos cidadãos o conhecimento do desempenho do valor público, gerido pelo governo nas políticas públicas (Brusca & Martinez, 2016; CFC, 2016; Caperchione, 2006).

Iudícibus (2007) define que a contabilidade é o mecanismo de prestação de contas para a sociedade, legitimando a *accountability* (Klijn & Koppenjan, 2016; Keast, Mandell & Agranoff, 2014; Abruccio & Loureiro, 2005; O'Donnell, 1998), pois os indivíduos investiram recursos como sócios de uma entidade na forma de um modelo sobre a origem e aplicação dos recursos. Iudícibus (2007) ainda, considera que a alocação de recursos evidenciada pela contabilidade, por meio dos relatórios financeiros, proporciona cada vez mais o elo entre a *accountability* e contabilidade no poder de inibir possível má conduta do gestor público, mas esse “poder” depende ainda dos atores institucionais, econômicos e sociais (indivíduos).

4. Reflexão da *Accountability* cidadã e contabilidade acerca da teoria das redes

Considerando a *accountability* cidadã como uma perspectiva a ser analisada a partir da informação contábil, como apresentado na seção anterior, é preciso considerar que esta dimensão pode ser expandida a partir dos conceitos abordados pela teoria das redes na governança pública e, que pode contribuir para um debate acerca da contabilidade na junção da participação mais ativa da sociedade com outras áreas do conhecimento.

A *accountability* cidadã pode ser analisada a partir do papel do cidadão acerca da contabilidade pública tradicional (usuários externos) como um ator em rede, uma vez que a informação contábil pública visa dar conhecimento, aos seus usuários, sobre a gestão dos recursos públicos por parte do Estado, e conseqüentemente promover o bem-estar social (Iudícibus, 2005; Greiling & Grüb, 2015; Sugiyama, 2016). Assim, a informação contábil pode ser identificada acerca das fases traçadas por Meijer e Schillemans (2009) para: i) promover a transparência do desempenho do governo aos cidadãos; ii) fomentar a participação ativa do cidadão para a formação de conselhos ou painéis para debate. Nesta última fase, identifica-se um arranjo de rede que busca um relacionamento igualitário, fortalecendo a figura do triângulo de ferro (Sørensen & Torfing, 2003; Dubnick, 2002).

A *accountability* cidadã é passível de ser analisada como um fenômeno da nova administração pública focada no cumprimento de normas e desempenho de resultados (Denhardt & Denhardt, 2007). Como também, nas redes em um contexto de governança multinível, no desenvolvimento de práticas de governança em redes para transformar as relações entre o Estado e sociedade (Klijn et al., 2013).

Para que isso ocorra, considera-se relevante compreender as redes no setor público e identificar quem são os atores que fazem parte dela, o que pode ser desenvolvido a partir de uma abordagem que não esteja fundamentada na perspectiva institucional da sociedade em redes, sob a argumentação apontada por Wacchaus (2011), em que o anarquismo tem muito a acrescentar à compreensão das redes, como: i) formação de redes, ii) estabilidade de rede e; iii) *accountability* em redes (por exemplo, a cidadã) sob duas ideias interconectadas na administração pública: a) um afastamento da autoridade institucional centralizada; b) o aumento de redes no setor público.

Com a compreensão das redes, é possível que a informação contábil seja difundida pela transparência e explorada na relação entre os atores envolvidos nessa rede. Assim, a *accountability* cidadã pode potencializar a avaliação de desempenho do governo a partir dos relatórios contábeis, pois o critério de metas das políticas públicas é relevante, e uma avaliação por parte dos usuários é considerada como uma boa solução aos problemas de governança (Hertting & Vedung, 2012).

Logo, o conceito de “supervisão bem informada” desenvolvido por Andreeva, Ansell e Harrison (2014) sustentado por quatro características, merece atenção: i) o papel de coordenação do governo, ii) a *accountability* compartilhada, iii) interdependência e; iv) autoridade *versus* responsabilidade. Tendo em vista, que a reação do cidadão é apontada por Sugiyama (2016) como necessária para o controle e supervisão por parte da comunidade do futuro. E, na concepção de Andreeva, Ansell e Harrison (2014), o futuro desconhecido pode ser representado como um risco público, um bem intangível, que implica na necessidade de governança e *accountability*, no avanço da multiplicidade de diferentes partes interessadas pela rede.

Além disso, as redes podem ser investigadas para saber como os atores atuam dentro das instituições de controle (autoridades), pois essa relação também pode comprometer em abusos de poder e corrupção na formação de redes dominantes para a satisfação de necessidades pessoais e/ou de outras redes. Contudo, uma *accountability* cidadã visa justamente identificar as ações dos indivíduos como uma “chave” para coibir possíveis “redes corruptas”, as quais poderiam ser mais exploradas para configurar a ausência de *accountability*. (Phiri & Guven-Uslu, 2019).

Por fim, pelas perspectivas já desenvolvidas até aqui, pode-se observar algumas tendências da *accountability* cidadã sob a perspectiva da teoria das redes com o uso da informação contábil. A primeira é a investigação para identificar as redes no campo público, como forma de delimitar o cidadão (usuário externo) como ator interdependente engajado na rede. A segunda, é o uso da teoria das redes no setor público em estudos sobre a transparência pública, avaliação e controle dos gastos públicos sobre as políticas públicas. A terceira é o desenvolvimento de indicadores para que os cidadãos possam utilizá-los mediante os relatórios contábeis para avaliação de desempenho de governo. Assim, vislumbrar-se uma redução da lacuna teórica inicialmente apontada neste ensaio sobre rede de política e resultado do processo de política identificada por Keast, Mandell e Agranoff (2014) com a análise da *accountability* cidadã.

5. Considerações Finais

Este ensaio teve como objetivo apresentar uma reflexão sobre a potencialidade da

Realização:



accountability cidadã sob a perspectiva da teoria das redes, a partir de um recorte da obra *Network Theory in the Public Sector: Building New Theoretical Frameworks* desenvolvida por Keast, Mandell e Agranoff (2014), como um fenômeno contábil dentro da governança em redes. Para atingir o objetivo, foram traçados os conceitos das redes, da governança pública em rede, assim como as dimensões de *accountability*, essencialmente a cidadã, com também a importância do uso da informação contábil.

Após a análise dos conceitos da teoria das redes, governança em redes e a relação destes conceitos com a *accountability* e contabilidade, foi possível observar a perspectiva da *accountability* cidadã a luz da teoria das redes, a partir da relação dos atores em rede com uma investigação para compreender as redes no campo público, assim como o papel do cidadão (usuário externo) e o seu engajamento como ator interdependente dentro da arena pública. Além disso, o uso da teoria das redes no setor público permite a expansão dos estudos sobre transparência pública, avaliação e controle dos gastos públicos sobre as políticas públicas, com uma participação mais ativa do cidadão e governo. Considera-se ainda, que a contabilidade apresenta uma possibilidade no desenvolvimento de indicadores, que permitam que os cidadãos venham a utilizá-los mediante os relatórios contábeis para avaliação de governo.

As reflexões estão baseadas na colaboração que a *accountability* oferece com os termos estruturais e comportamentais da governança em rede, assim como na relação com os arranjos de rede. Além disso, a atuação mais consciente do ator na rede possibilita o início do processo (catalisador), que pode ser finalizado em resultados e vantagens colaborativas, pois tanto a *accountability* quanto as redes propõem uma participação mais ativa da sociedade e do governo.

Cabe destacar ainda, que a informação contábil é capaz de promover aos cidadãos a possibilidade de praticar a democracia por meio da *accountability* cidadã em redes, e o silêncio do indivíduo está cada vez mais reduzido pela agilidade da era digital. Portanto, a contabilidade como uma ciência social entra no jogo desse mundo globalizado em tempos de “dados abertos”, “Big Data”, para uma contribuição social em desarticular as velhas narrativas apenas em dados ou números.

Este ensaio possui limitações no seu escopo, assim como outros estudos, por considerar um recorte na obra de Keast, Mandell e Agranoff (2014), pelo entendimento que a obra é recente e compila um considerável arcabouço histórico da teoria das redes no setor público, capaz ainda de demonstrar a necessidade de aprofundamentos da teoria no campo público.

Algumas investigações futuras podem ser realizadas com intuito de expandir as reflexões aqui abordadas sobre a *accountability* cidadã em redes. Identifica-se assim, a necessidade de estudos qualitativos com uma abordagem crítica, utilizando a teoria das redes para compreender as redes e como o cidadão atua no papel de usuário da informação contábil pública, para estreitar a relação da sociedade e governo.

Referências

Abruccio, F. L., & Loureiro, M. R. (2005). Finanças públicas, democracia e accountability: In: Biderman, C. e Arvate, P. (Orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Realização:



- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 11(3), 295–326.
- Andreeva, G., Ansel, J., & Harrison, T. (2014). Governance and Accountability of Public Risk. *Financial Accountability & Management*, 30(3), 342-361.
- Behn, R. D. (1998). O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. *Revista do Serviço Público*, 49(4), 05-45.
- Börzel, T. (1998). Organising Babylon. On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, 76(2), 253–73.
- _____. (2011). Networks: Reified Metaphor or Governance Panacea? *Public Administration*, 89(1), 49–63.
- Bresser-Pereira, L. C. (1991). A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 21(1), 3-23.
- Brown, K., & Keast, R. (2003). Citizen-Government Engagement: Community Connection through Networked Arrangements. *Asian Journal of Public Administration*, 25(1), 107–132.
- Brusca, I., & Martinez, J. C. (2016). Adopting International Public Sector Accounting Standards: a challenge for modernizing and harmonizing public sector accounting. *International Review of Administrative Sciences*, 82(4), 724-744.
- Caperchione, E. (2006). The New Public Management. A Perspective for Finance Practitioners, in: *FEE Public Sector Committee: Brussels*.
- Carmona, S., & Ezzamel, M. (2007). Accounting and accountability in ancient civilizations: Mesopotamia and ancient Egypt. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20(2), 177-209.
- Chisholm, R. (1996). On the Meaning of Networks. *Group and Organization Management*, 21(2), 216–226.
- Conselho Federal de Contabilidade (CFC). (2016). Norma Brasileira de Contabilidade (NBC TSP - Estrutura Conceitual) de 23 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://cfc.org.br/noticias/cfc-publica-a-norma-estrutura-conceitual-da-contabilidade-publica/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.
- Controladoria Geral da União (CGU). *Portal de Transparência*. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 07 set. 2018.
- Dahl, R. (2001). *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The new public service: serving, not steering*. Expanded edition. Nova York: M. E. Sharp.
- Duarte, A. L. F. (2017). Categorização de Accountability: Um resgate histórico bibliográfico. In: *VIII Congresso Brasileiro de Administração e Contabilidade (AdCont)*: Rio de Janeiro.
- Dubnick, M. J. (2002). Seeking Salvation for Accountability. *Presented at the annual meeting of the American Political Science Association*, Boston, aug. 29–sep.
- Fombrun, C. J. (1982). Strategies for Network Research in Organizations. *Academy of Management Review*, 7(2), 280–291.
- Fox, J. (2000). Civil Society and Political Accountability: *Propositions for Discussion*. *Presented at Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America meeting of*

Realização:

- The Helen Kellogg Institute for International Studies*. EUA: University of Notre Dame, may.
- Gray, A., & Jenkins, B. (1993). Codes of accountability in the new public sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 6(3), 52-66.
- Greiling, D., & Grüb, B. (2015). Towards Citizen Accountability of Local Public Enterprises. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86(4), 641-655.
- Gurumurthy, A. (2018). Where is the ‘struggle’ in communications for social progress? *Global Media and Communication*, 14(2), 193-200.
- Hanf, K. & FW Scharpf, F. W. (1978), *Interorganisational Policy Making*, Sage, Londres.
- Hertting, N., & Vedung, E. (2012). Purposes and criteria in network governance evaluation: How far does standard evaluation vocabulary takes us? *Evaluation* 18(1), 27-46.
- Hirano, A. C. Y. (2007). *Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Hudson, B. (2017). Citizen accountability in the ‘New NHS’ in England. *Critical Social Policy*, 38(2), 418-427.
- Judicibus, S. (2007). Ensaio sobre algumas raízes profundas da contabilidade, em apoio aos princípios fundamentais. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 1(1), 8-15.
- Judicibus, S., Martins, E., & Carvalho, L. N. (2005). Contabilidade: aspectos relevantes da epopeia de sua evolução. *Revista Contabilidade & Finanças*, 16(38), 7-19.
- Jones, C.; Hesterly, W. & Borgatti, S. P. A. (1997). General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. *Academy of Management Review*, 22(4), 911-945.
- Keast, R.; Brown, K. & Mandell, M. P. (2007). Getting the Right Mix: Unpacking Integration Meanings and Strategies. *International Public Management Journal*, 10(1), 9-33.
- Keast, R.; Mandell, M. & Agranoff, R. (2014). *Network theory in the public sector: building new theoretical frameworks*. New York: Routledge.
- Keast, R.; Mandell, M. P. & Brown, K. (2006). Mixing State, Market and Governance Modes: The Role of Governments in ‘Crowded’ Policy Domains. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 9(1), 27-50.
- Kickert, W. J. M.; Klijn, E-H. & Koppenjan, J. (1999). *Managing Complex Networks: strategies for the public sector*. London: Sage Publications.
- Klijn, E-H. & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. New York: Routledge.
- Klijn, E-H.; Sierra, V.; Ysa, T.; Berman, E. M.; Edelenbos, J. & Chen, D-Y. (2013). Context in governance networks: complex interactions between macro, meso and micro. A theoretical exploration and some empirical evidence on the impact of context factors in Taiwan, Spain and the Netherlands. In: *Pollitt, C. Context in public policy and management*. Londres: Edward Elgar: 233-257.
- Koppell, J. G. S. (2005). Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”. *Public Administration Review*, 65(1), 94-108.
- Meijer, A., & Schillemans, T. (2009). Fictional citizens and real effects: accountability to citizens

- in competitive and monopolistic markets. *Public Administration & Management*, 254-291.
- O'Donnell, G. (1998). *Accountability horizontal e novas poliarquias*. São Paulo: Lua Nova, n. 44.
- Osborne, S.P. (2010). *The New Public Governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- O'Toole, J.R. & Treating, L. J. (1997). Networks Seriously: Practical and Research Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57(1), 45–52.
- Phiri, J., & Guven-Uslu, P. (2019). Social networks, corruption and institutions of accounting, auditing and accountability. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(1), 364-376.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (1995). A Preliminary Theory of Inter-organizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1–33.
- _____. (2001). Do Networks Really work? A Framework for Evaluating Public Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414–23.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press
- _____. (2012). Waves of governance, in D. Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press, 33–48.
- Roch, C. H., & Poister, T. H. (2005). Citizens, Accountability, and Service Satisfaction; The influence of expectations. *Urban Affairs Review*, 292-308.
- Romzek, B. S. & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.
- Salancik, G. R. (1995). Wanted: A Good Network Theory of Organization. *Administrative Science Quarterly*, 40(2), 345–54.
- Schmitter, P. C. (2007). *Political accountability in real-existing democracies: meaning and mechanisms*. Instituto Universitario Europeo. Firenze, Italia, Genáio.
- Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: Forms and discourses. *Accounting organizations and Society*, 20(2-3), 219-237.
- Smith, B. C. (1981). Control in British Government: a problem of accountability. *Policy Studies Journal*, 9(8), 1163-1174.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2003). Network politics, political capital and democracy, *International Journal of Public Administration*, 26(6), 609–634.
- Voltmer, K. (2009). The Media, Government Accountability, and Citizen Engagement. in Pippa Norris (ed.): *Public Sentinel: New Media and the Governance Agenda*, Washington DC: The World Bank, 137-159.
- Wacchaus, T. A. (2011). Anarchy as a Model for Network Governance, *Public Administration Review*, 72(1), 33-42.