Universidades Lusíada

Ruela, Andreia
Albuquerque, Cristina

Intervenção social e processos de accountability : como conciliar interesses e expectativas entre diferentes stakeholders

http://hdl.handle.net/11067/1729
https://doi.org/10.34628/gt74-vn02

Metadados

Data de Publicação 2015

Resumo O artigo enquadra os desafios que os assistentes sociais enfrentam, pautados por orientações gestionárias e imperativos de produtividade que nem sempre se coadunam com os pressupostos de atuação do Serviço Social, nos processos de accountability. Para o efeito, discute o conceito de accountability e apresenta um conjunto de princípios orientadores para promover processos de accountability reflexivos, negociados e estratégicos que permitam conciliar diferentes interesses, objetivos e prioridades ...

Palavras Chave Responsabilidade (Direito), Serviço social

Tipo article

Revisão de Pares Não

Coleções [ULL-ISSSL] IS, n. 42-45 (2015)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-29T14:21:56Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

INTERVENÇÃO SOCIAL E PROCESSOS DE *ACCOUNTABILITY:*

COMO CONCILIAR INTERESSES E EXPECTATIVAS ENTRE DIFERENTES ***STAKEHOLDERS***

Andreia Ruela
Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação
Universidade de Coimbra
andreiaruela.online@gmail.com

Cristina Albuquerque
Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação
Universidade de Coimbra
crisalbuquerque@fpce.uc.pt

Resumo

O artigo enquadra os desafios que os assistentes sociais enfrentam, pautados por orientações gestionárias e imperativos de produtividade que nem sempre se coadunam com os pressupostos de atuação do Serviço Social, nos processos de *accountability*. Para o efeito, discute o conceito de *accountability* e apresenta um conjunto de princípios orientadores para promover processos de *accountability* reflexivos, negociados e estratégicos que permitam conciliar diferentes interesses, objetivos e prioridades entre *stakeholders* e fomentar práticas de atuação mais integradas, éticas e comprometidas com o bem-estar dos cidadãos. O artigo sustenta que para conciliar a missão social das organizações, os princípios do Serviço Social e os processos de *empowerment* dos cidadãos é necessário redefinir a relação com todos os agentes significativos (pessoas, comunidades, parceiros, governos) e desenvolver práticas de atuação mais colaborativas.

Palavras-chave: *Accountability*; participação; missão; *empowerment*.

Abstract

The article frames the challenges that social workers face, guided by management guidelines and imperatives of productivity that are not always consistent with the assumptions of action of Social Services, in the processes of accountability. To this end, it discusses the concept of accountability and presents a set of guiding principles to promote reflective, negotiated and strategic accountability processes to reconcile different interests, objectives and priorities among stakeholders and foster practices acting more integrated, ethical and committed to welfare of citizens. The article argues that in order to reconcile the social mission of organizations, the principles of social work and the process of citizens' empowerment is necessary to redefine the relationship with all significant actors (individuals, communities, partners, governments) and develop more collaborative practices.

Key-words: Accountability; participation; mission; empowerment.

Introdução

As organizações sociais desenvolvem a sua atividade num contexto cada vez mais desafiador, de crescente competitividade, em grande parte devido à reestruturação do papel (menos) interventor do Estado e à influência das instâncias supranacionais na orientação neoliberal das políticas sociais, o que se traduz, entre outros aspetos, em restrições de financiamento e apelos para a demonstração de resultados. Mutações que introduziram os processos de *accountability* na *agenda* das organizações sociais e colocaram novos desafios ao nível da gestão destas organizações e da atuação dos assistentes sociais.

Na verdade, as sociedades atuais e os referenciais (políticos, económicos, sociais e axiológicos) que lhes subjazem encontram-se em profunda mutação, produzindo, ou potenciando, não só o surgimento de um conjunto de novos riscos e problemáticas sociais, mas também, a complexidade, a heterogeneidade e aleatoriedade de problemas estruturais como a pobreza e o desemprego. O Serviço Social é neste contexto confrontado com novos públicos e novas procuras, que desafiam as tipologias tradicionais, e apelam a novos processos de trabalho e novas respostas, em contextos marcados pela insuficiência de recursos financeiros e institucionais.

Com efeito, a ação pública contemporânea, outrora alicerçada em valores e princípios, pelo menos potencialmente absolutos e consensualizados (ancorados em dois grandes pilares hoje fragmentados: o trabalho assalariado e os direitos sociais), passa a nortear-se por objetivos assentes numa lógica de contingência e de adaptabilidade, tanto mais evidentes quanto os contextos e efeitos da crise socioeconómica se aprofundam. Este facto origina novas formas de institucionalização social e política que nos intimam a uma reflexão mais profunda sobre um novo contrato social, a efetivação da cidadania e o papel que cabe doravante ao Serviço Social.

A progressiva diluição do universalismo das políticas públicas em geral, e das políticas sociais em particular, em prol de princípios de discriminação positiva, ativação e casuísmo, determina, de facto, em maior ou menor grau, consoante os contextos sociais, políticos e económicos, as novas "feições" da intervenção social. Sendo difícil amalgamar a diversidade de práticas e de enquadramentos políticos e institucionais do Serviço Social na atualidade parece-nos no entanto possível identificar, na estruturação das práticas e respetivas finalidades, duas orientações (entre outras) paralelas e, em muitos casos, conflituantes: uma orientação gestionária, que procura acentuar a produção e avaliação de objetivos e resultados, tendo por base uma lógica de racionalização e de quantificação; e uma orientação subjetivante, que se consubstancia nomeadamente na execução de políticas ativas e no acompanhamento social de sujeitos e famílias em dificuldade.

Perante o desafio da complexidade das situações atuais, Faleiros afirma que o Serviço Social necessita de "criar novas habilidades, novas dinâmicas assim como

um conhecimento mais profundo das trajetórias pessoais e um aprofundamento das relações com os organismos comunitários, neo-governamentais e privados" (Faleiros, 1996, p.22). Acrescenta ainda a necessidade de os assistentes sociais desenvolverem a sua "capacidade crítica relativamente às instituições e a sua capacidade política de pensar e de agir estrategicamente para enfrentar com eficácia os problemas que se lhe colocam no presente para o futuro" (Faleiros, 1996, p.16).

Neste contexto, o debate sobre os processos de *accountability* surgiu no setor público, centrado nos princípios de democracia e justiça social, e mais tarde, no setor privado lucrativo associado ao à responsabilidade social. No seio das organizações sociais, a discussão é mais recente e tem-se centrado sobretudo na chamada *accountability funcional* focada na relação entre *inputs*, desempenho e *outputs*, influenciada pela relação hierárquica estabelecida entre estas organizações e as entidades financiadoras e tutelares.

O crescente interesse pelo desenvolvimento dos processos de *accountability* nas organizações sociais prende-se com a expansão e profissionalização do próprio Setor, com a influência dos pressupostos da Nova Gestão Pública, com a introdução de novas exigências de qualidade na prestação dos serviços e requisitos de maior eficácia e eficiência na intervenção social e com a perpetuação de formas de pobreza e exclusão social.

Crack (2013) identifica duas reformas dos processos de *accountability*. A primeira centrada na demonstração de uma boa gestão financeira e em conformidade com os pressupostos legais que regulam a atuação das organizações sociais. Aqui os mecanismos de *accountability* focam a gestão dos recursos e os resultados obtidos a curto prazo e são essencialmente orientados para responder aos interesses e expectativas dos agentes que financiam e tutelam estas organizações. Apesar dos avanços registados nesta fase, no sentido de uma maior transparência, este modelo de *accountability* não integra plenamente a resposta às expectativas das pessoas que sustentam a razão de ser da organização. A segunda reforma vem colmatar esta lacuna e apresenta uma perspetiva holística dos processos de *accountability* na relação com todos os atores sociais, em particular com as pessoas e comunidades que servem. É inspirada nas noções de desenvolvimento centrado nas pessoas, capacitação das comunidades e tomada de decisão participativa, e pressupõe uma prática reflexiva e crítica de aprendizagem mútua e contínua.

Estas são tendências experienciadas de forma distinta por cada organização social consoante o contexto geográfico, político, social, económico e cultural. Sem incorrer em generalizações abusivas, o presente artigo pretende suscitar o debate sobre os processos de *accountability* nas organizações sociais, partindo dos desafios associados às orientações gestionárias, para promover a reflexão sobre a necessidade de redimensionar a intervenção social.

Accountability, um conceito plural

Accountability é um conceito plural que pode ter diferentes significados consoante os atores, o contexto e o seu propósito, não existindo uma única definição concreta e operativa. Porém, é possível distinguir definições mais restritas, centradas na capacidade de uma organização dar resposta a uma autoridade superior, cumprindo normas explícitas, de definições mais amplas que contemplam a abertura por parte das organizações ao escrutínio público, respeitando normas implícitas e subjetivas e adotando uma postura proactiva e estratégica de procura legitimidade e confiança pública (Kearns, 1994, 1996, cit. por Franco, 2004; Najam, 1996; cit. por Christensen e Ebrahim, 2006; Ebrahim, 2003b).

Edwards e Hulme (1995, p. 9) consideram que *accountability* consiste nos "meios pelos quais indivíduos e organizações reportam a uma, ou mais, autoridade(s) reconhecida(s) e são responsabilizados pelas suas ações". Cornwall, Lucas e Pasteur (2000; cit. por Ebrahim, 2003, p. 814) sugerem que *accountability* tanto é "ser responsabilizado pelos outros", como "assumir a responsabilidade sobre si mesmo". Ebrahim (2003) refere que *accountability* "pode ser definida não só como os meios através dos quais indivíduos e organizações são responsabilizados pelas ações, mas também (…) assumem a responsabilidade interna para moldar os valores e missão organizacional, para se abrirem ao escrutínio público e para avaliarem o seu desempenho em relação aos objetivos (Ebrahim, 2003, p. 815).

Kearns (1994; 1996, cit. por Franco, 2004) considera que cada organização, face às exigências de *accountability,* pode assumir uma postura reativa (tática), reagindo ao que lhe é imposto por parte de uma autoridade superior e/ou do público em geral, ou uma postura proactiva (estratégica), na qual procura gerir as expectativas públicas e posicionar-se estrategicamente, através da antecipação de leis e procedimentos, e do enfoque nos seus pontos fortes e adequados ao contexto onde intervêm. Também Brown e Moore (2001) salientam esta dimensão estratégica sugerindo que a *accountability* pode ser entendida como um ideal moral, mas mais do que isso como uma opção estratégica. Enquanto ideal moral, consideram que na base da *accountability* está a missão e o dever que cada ator social assumiu cumprir, independentemente de pressões externas; enquanto opção estratégica, referem que pode servir para gerir as expectativas e interesses dos diferentes atores sociais e reforçar inclusive a capacidade das organizações para atingirem a sua missão.

Accountability, como conceito relacional e construto social

Accountability é um conceito de natureza relacional que deve ser analisado no quadro de relações que as organizações sociais estabelecem com os agentes significativos a quem são *accountable* e no qual procuram construir significados e sentidos partilhados. Romzek e Dubnick (1987, p. 228; cit. por Kearns, 1994) salientam a importância da relação com as partes interessadas e definem a *accountability* como os meios

pelos quais cada organização procura gerir e responder às diversas expectativas e necessidades dos diferentes atores.

Partes interessadas ou *stakeholders* são todas as pessoas ou organizações que podem afetar ou ser afetadas pela organização. Para diferentes grupos existem formas de *accountability* distintas: i) *accountability ascendente* engloba todos os doadores, financiadores, conselhos de direção e governos; ii) *accountability descendente* integra as pessoas a quem são dirigidas as iniciativas e/ou que são afetadas por elas direta e indiretamente (como as comunidades); iii) *accountability horizontal* inclui os parceiros (profissionais e organizações) que colaboram para o mesmo projeto; iv) *accountability interna* corresponde aos membros da organização (*staff*) que nela trabalham para concretizar a missão organizacional (Cavill e Sohail, 2007; Ebrahim, 2010).

Como as organizações sociais são orientadas pela sua missão e são *accountable* a múltiplos atores sociais, Moore (2000) e Ebrahim (2005) sugerem que não é evidente quem pode ser considerado o *principal stakeholder*. Os financiadores não o são, como são os acionistas nas empresas lucrativas, e o seu alinhamento com os objetivos da organização não é garantia da concretização dos objetivos da mesma, nem da satisfação das expectativas dos outros atores. A sobrevivência das organizações passa pela sua capacidade de maximizar a criação de valor social, conforme definido na missão organizacional e percecionada por todos os agentes significativos. Por isso o modelo de *accountability* mútua é particularmente relevante para as organizações sociais dado que os processos de *accountability* podem ser construídos em valores e visões partilhadas e nas relações de confiança mútua com as redes. O entendimento pelas partes interessadas da "razão de existir" (missão) da iniciativa e de como ela pretende agregar valor para a sociedade é um elemento crucial que determina um conjunto de opções estratégicas: para onde ir, quais as metas a priorizar e porquê, para quem e com que envolvimento. A clareza da missão visa garantir, em última instância, a legitimidade das propostas, a sua sustentabilidade (financeira, axiológica e sistémica) e, como tal, o impacte que elas podem produzir. Apenas uma iniciativa implementada por sujeitos profundamente envolvidos com uma missão e visão compartilhadas (perspetiva de futuro ancorada na criação de valor) pode produzir impactes significativos (Kotler e Andreasen, 2003).

Diferentes atores esperam tipos de informação e feedback distintos. Por exemplo, os financiadores muitas vezes exigem relatórios de avaliação formais, enquanto outros esperam um resumo do relatório financeiro; os cidadãos e comunidades esperam ver resultados e mudanças que correspondam às suas necessidades (Bryant, 2007). Portanto, o desafio central que se impõe às organizações sociais é encontrar o equilíbrio entre os processos de *accountability* de modo a responder às expectativas e necessidades de todos os agentes significativos (financiadores, entidade tutela, colaboradores, parceiros, cidadãos e comunidades), ao mesmo tempo que promove mudanças positivas que contribuam para a concretização da sua missão social.

Accountability, participação e *empowerment*

Da discussão sobre o conceito de *accountability* emerge a necessidade de promover uma maior participação de todos os atores sociais nos processos de *accountability,* desde a definição de objetivos comuns e prioridades de ação, ao planeamento, implementação e avaliação das iniciativas das organizações. Desta forma, ao informar e envolver os atores, e em particular as pessoas e comunidades a quem são dirigidas as iniciativas, procura-se promover também o seu *empowerment*. A partilha de informação, a auscultação das suas perspetivas e desejos de mudança e a participação consequente na tomada de decisão deve contribuir para uma maior autonomia, oportunidade de escolha e maximização do seu potencial. Lisa Jordan (2007) acrescenta que os processos de *accountability* permitem solidificar os direitos dos cidadãos, debater coletivamente questões de interesse comum, atuar em conjunto, afirmar novos direitos e exercer influência sobre a sociedade política.

Para promover a participação e o *empowerment* é necessária uma abordagem colaborativa de partilha de poder de igual forma entre todos (Pateman, 1970, cit. por Braye, 2000, p20; cit. por Warren, 2007), onde tanto profissionais como cidadãos podem participar ativamente no processo de tomada de decisão e influenciar a mudança. Tal implica compromisso com os valores e princípios éticos de justiça e equidade na relação com as pessoas e pensar cuidadosamente sobre os processos de tomada de decisão, refletindo sobre o equilíbrio de poder entre os seus intervenientes (Warren, 2007). Como refere McDougall (1997; cit. por. Warren, 2007) *empowerment* não é uma forma de intervenção ou estratégia, mas fundamentalmente uma forma de pensar.

Na verdade, o poder, segundo Lemieux (cit. por Ninacs, 1995), consiste em transformar uma escolha numa decisão, tem lugar num quadro de ação e o seu exercício assenta na tripla capacidade de escolher livremente, de decidir em função da escolha e, por fim, de agir em função da decisão, capacidade essa que constitui o cerne da autonomia. O desenvolvimento destas capacidades consubstancia o processo de *empowerment*. Este é um processo complexo, pois comporta múltiplas dimensões, variando e estando dispostas consoante a realidade da pessoa e do respetivo contexto.

Falar de participação implica esclarecer a existência de vários níveis de participação que se distinguem entre meros rituais de participação e uma influência real na tomada de decisão. Segundo Sherry Arnstein (1969) podem existir oito patamares de participação, oscilando entre a manipulação e o controlo social. Estes patamares agrupam-se em três níveis: i) não participação (integra os patamares da manipulação e da terapia), onde não existe uma participação genuína das pessoas, nem sequer uma auscultação efetiva, mas antes uma tentativa de "educar" os "participantes" para acolherem as propostas que os decisores esperam ver aprovadas; ii) graus de participação simbólica (envolvem os patamares da informação, consulta e pacificação), nos quais se verifica uma

oportunidade limitada de diálogo (ouvir e ser ouvido) entre os decisores e os cidadãos, mas não permite uma mudança significativa do *status quo*; e iii) graus de poder de cidadania (integram os patamares da parceria, do poder delegado e do controlo social), onde os participantes podem negociar de igual para igual e participar efetivamente na tomada de decisão.

Warren (2007) concorda com a importância de se falar em diferentes níveis de participação, mas sugere que estes podem ser apropriados para atores distintos, em momentos e contextos diversos (Kirby, Lanyon, Cronin and Sinclair, 2003b; cit. por Warren, 2007). Para o efeito, propõe um modelo holístico e não hierárquico que coloca as pessoas no centro dos processos de tomada de decisão e identifica quatro níveis de participação: i) consulta das perspetivas dos cidadãos; ii) participação de parceiros iguais na tomada de decisão; iii) informação facultada e recebida; iv) *empowerment* onde se exerce poder e controlo sobre a tomada de decisão. Este modelo exige negociação para níveis de participação apropriados em função das tarefas e dos tipos de processos de tomada de decisão, para que as pessoas possam participar de forma significativa e consequente.

Accountability reflexiva, negociada e estratégica: princípios orientadores para a conciliação de interesses e expectativas entre agentes significativos

A *accountability* reflexiva (Ebrahim, 2003, 2007), negociada (Balser e McClusky, 2005; Morrison e Salipante, 2007; Ospina, Diaz, e O'Sullivan, 2002) e estratégica (Brown e Moore, 2001; Cavill e Sohail, 2007) sugere que os processos de *accountability* devem ser sustentados na missão social de cada organização, negociados com todas as partes interessadas e preocupados com os impactes produzidos na qualidade de vida das pessoas (*outcomes*). Para que esta seja uma opção coerente e integrada, vários autores (Balser e McClusky, 2005; Brown, Moore & Honan, 2004; Brown, 2007, e Ebrahim, 2003, 2007) propõem um conjunto de princípios orientadores para a conciliação de interesses e expectativas entre atores distintos, mantendo o foco na missão social de cada organização.

Primeiro, os processos de *accountability* devem estar alinhados com a missão social das organizações. Estas interagem com múltiplos atores (dada a posição intermédia que ocupam entre o Estado, o Mercado e a Comunidade) que são, em certa medida, uma fonte de incerteza para as organizações, visto que estas necessitam do seu reconhecimento e recursos, os quais nem sempre são previsíveis ou controláveis (Bielefeld, 1992; Gronbjerg, 1991; cit. por. Balser e McClusky, 2005). Para contornar este desafio, Balser e McClusky (2005) sugerem que as organizações devem gerir as expectativas dos diversos atores de modo a alinhá-los com a sua missão, valores e capacidades, para que a sua utilidade social seja compreendida, bem como a sua eficácia organizacional.

Segundo, a avaliação deve reverter para a aprendizagem organizacional e as falhas devem ser encaradas como oportunidades de aprendizagem. Para

Garvin, Edmondson e Gino (2008), as organizações devem tornar-se hábeis a criar, adquirir e transferir conhecimentos e a modificar o seu comportamento no sentido de refletir com abertura e de forma sistémica as questões da organização, de modo a tornarem-se mais eficazes e competitivas. Este é também um dos pressupostos que está na base dos processos de *accountability*. Para reforçar esta perspetiva de que a *accountability* e a aprendizagem organizacional podem e devem ser complementares e não dissonantes, Guijt (2010) esclarece que ser *accountable* implica analisar, refletir e transmitir informação sobre o que se fez, como e porquê, passos que estão igualmente subjacentes à aprendizagem organizacional e portanto pode-se afirmar que, por um lado, a *accountability* envolve um processo de aprendizagem organizacional contínuo, e, por outro, que a aprendizagem pressupõe um processo de descoberta e questionamento sobre a correspondência entre o que foi feito e o que estava prometido.

Terceiro, a capacidade de antecipação e resposta a cenários de incerteza deve ser desenvolvida. As organizações que antecipam o futuro (por exemplo, através do desenvolvimento de planos estratégicos e da construção de vários cenários que envolvam colaboradores distintos, como comunidades, centros de investigação, entidades financiadoras, organizações sociais) podem posicionar-se melhor para reconhecer e responder a ambientes de mudança.

Quarto, perante novas necessidades é necessário ajustar estratégias e expectativas. Redefinir estratégias e expectativas exige negociação entre as partes para se adaptarem às exigências das necessidades emergentes. Uma tendência que deve ser igualmente acompanhada pelos processos de *accountability*, ajustando indicadores e padrões de desempenho.

Quinto, a aprendizagem conjunta deve ser promovida. Estes processos de *accountability* favorecem a inovação e experimentação, bem como a mobilização de uma vasta gama de recursos. A aprendizagem interorganizacional ou em rede contribui para alterar valores, conhecimentos e comportamentos dos atores, permitindo assim ajustar a sua compreensão sobre os fenómenos sociais e as estratégias mobilizadas para a prossecução dos seus objetivos. A capacidade de aprendizagem em rede pode ser reforçada pelo desenvolvimento de processos e estruturas que permitam a exploração das diferenças, a criação de novos conhecimentos e a disseminação de ideias e resultados.

Problema de pesquisa

As organizações sociais operam num contexto de grande incerteza e complexidade não só dada a natureza da sua missão social, mas também das condições que sustentam a sua intervenção. Por outras palavras, promover o desenvolvimento humano e social é por si uma missão desafiadora dada a multiplicidade de causalidades, fatores e circunstâncias que se entrecruzam na condução destes processos, mas fazê-lo em estreita articulação com diversos

atores, com necessidades e expectativas distintas, e demonstrar a sua utilidade social por critérios que nem sempre transmitem toda a significância da sua ação, complexifica ainda mais a intervenção dos trabalhadores sociais.

As preocupações ligadas à sustentabilidade financeira e axiológica destas organizações são constantes. A introdução de princípios de gestão sustentados numa lógica de racionalização de recursos e quantificação de resultados tem conduzido ao desempenho de novas funções por parte dos trabalhadores sociais ligadas à gestão dos recursos e à visibilização de resultados. Funções que, se forem ultrapassados determinados limites, podem conduzir a dilemas éticos e ao desvio da sua missão primordial.

Perante este cenário, impõe-se refletir sobre a articulação entre os processos de *accountability* e a missão social destas organizações. Aqui, em particular, procura-se compreender de que forma os diretores e profissionais das IPSS gerem as expectativas e solicitações dos diferentes atores para a *prestação de contas* e visibilização de resultados, através da análise dos mecanismos de *accountability* utilizados.

Metodologia

O presente estudo foi desenvolvido no âmbito da dissertação de Mestrado em Intervenção Social, Inovação e Empreendedorismo sobre processos de *accountability* em Instituições Particulares de Solidariedade Social. Neste estudo optou-se por uma investigação qualitativa de caráter exploratório para compreender a articulação entre os processos de *accountability* e a missão organizacional.

Numa primeira fase foi realizado um *focus group* com informantes privilegiados de 3 IPSS do concelho de Aveiro, e foram realizadas entrevistas exploratórias semiestruturadas a 13 técnicos de acompanhamento das respostas sociais do Centro Distrital de Aveiro do Instituto de Segurança Social, I.P. Em seguida, foram realizadas 10 entrevistas semiestruturadas a 5 diretores (técnicos e executivos) e a 5 técnicos da "linha da frente" (*frontline professionals*) de 5 IPSS que participaram neste estudo.

As entrevistas foram gravadas em registo áudio, com a autorização prévia dos entrevistados, para permitir maior rigor científico na análise de conteúdo. Os dados foram complementados com a análise documental de instrumentos de referência para as IPSS (e.g., missão, visão e valores das IPSS; relatórios semestrais e anuais; planos de atividades; planos de ação; instrumentos de avaliação; comunicação com os *stakeholders* através de publicações periódicas e da página oficial da Instituição).

Resultados e discussão

Os mecanismos de *accountability* integram os meios pelos quais as organizações informam, negoceiam e consultam os atores sociais sobre um conjunto de aspetos relativos ao seu desempenho e missão, e dividem-se em mecanismos de transparência, avaliação e participação (Ebrahim, 2003; Ebrahim, 2010).

Mecanismos de transparência

Os mecanismos de transparência contemplam informação sobre a estrutura organizacional, as atividades desenvolvidas e os recursos aplicados. Neste estudo, os planos de atividades, os relatórios semestrais e anuais, os relatórios de contas e o registo de procedimentos são os instrumentos mais citados e destinam-se às entidades que financiam e tutelam as IPSS. A estes mecanismos acrescem: i) as reuniões de direção e de equipa para planeamento, implementação e avaliação de ações; ii) as atividades recreativas (*e.g.*, festa de natal), para os colaboradores e população-alvo, onde são apresentados os principais resultados alcançados durante o ano; iii) as publicações com informação sobre a organização, atividades, entrevistas, testemunhos, estudos sobre diversas temáticas; e, iv) os meios de comunicação (*e.g.*, jornais e rádios locais, página *web, facebook, blogs, newsletter*) que divulgam as atividades da organização junto da população-alvo, da comunidade e dos parceiros. Os mecanismos de transparência são um veículo importante para a legitimação das organizações e para incentivar o seu sentido de responsabilidade e comportamento ético.

"Eu acho que é fundamental utilizarmos os meios tecnológicos que temos ao nosso dispor para informarmos a comunidade sobre aquilo que fazemos. […] Tentamos divulgar todas as nossas ações e depois de elas serem realizadas, tentamos também dar o feedback sobre o que é que nós conseguimos com isso. No final de cada ação, nós transmitimos qual foi o resultado dessa ação porque achamos que as pessoas têm de saber qual foi o resultado: em termos financeiros, o que é que nós conseguimos; mas têm de saber também para que é que nós fizemos isso. Nós tentamos sempre ligar determinada ação a determinado objetivo. […] Tentamos que as pessoas se identifiquem com a causa, porque acho que se as pessoas se identificarem com a causa e se souberem qual foi o feedback, qual foi a consequência de terem ajudado, mais facilmente se fidelizam". IPSS E, Diretor.

Os mecanismos de transparência apoiam na organização das tarefas (*e.g.*, circuito da intervenção), na transparência dos procedimentos (*e.g.*, quem faz o quê, quando e como) e na avaliação das atividades (*e.g.* caracterização das principais respostas). Estas mais-valias, em termos práticos, traduzem-se numa maior orientação dos profissionais sobre os procedimentos a seguir nos vários contextos (*e.g.*, acolhimento, integração das pessoas na resposta social, encaminhamento) e

permitem concretizar e dar visibilidade ao trabalho que desenvolvem (número de processos, número de encaminhamentos, respostas sociais).

O problema surge quando tantos instrumentos/ procedimentos conduziram a uma burocratização da própria intervenção, o que limita em diversos aspetos a sua eficácia (*e.g.,* no tempo que os profissionais têm disponível para estar e escutar as pessoas, para intervir e para refletir sobre a própria intervenção).

Eu acho que nós não temos tempo… Para nós fazermos esse tipo de registos das duas uma: ou temos tudo em ordem e a qualidade está a ser implementada, ou então não olhamos para o utente. É quase assim: ele fala, fala, fala e nós estamos mais um papel, agora tem de assinar aqui, agora temos de fazer isto, agora falta mais um documento que tem que me trazer no próximo atendimento. O aspeto humano fica muito muito aquém. Perde-se realmente o aspeto humano. IPSS E, profissional

Rouba-nos muito tempo para estarmos com as famílias… À razão de estarmos aqui! Neste momento há para aí uns 300 impressos a circular. A organização é útil, o excesso é que complica. Porque sim, é muito útil estar tudo organizado e sabermos que aquilo está ali. Agora, o excesso de… acaba por prejudicar. Bastante! IPSS A, profissional

Mecanismos de avaliação

Os mecanismos de avaliação procuram compreender e analisar o desempenho organizacional e os resultados obtidos, com vista à sua melhoria. Os mecanismos mais comuns nas IPSS são as reuniões de direção e de equipa e os relatórios anuais que se destinam principalmente à Segurança Social. Com os parceiros, a avaliação, por norma, só ocorre quando desenvolvem ações ou projetos conjuntos. Com a população-alvo, umas IPSS utilizam questionários de avaliação de satisfação; outras recorrem a instrumentos menos comuns, como a sondagem de opinião, realizada uma vez junto da comunidade, e à realização de sessões *focus group* com os cidadãos de uma das respostas sociais para recolher o seu feedback sobre a mesma. Estes processos são conduzidos por iniciativa das IPSS e são mais irregulares, comparativamente aos mecanismos que se destinam aos parceiros e financiadores. Os mecanismos de avaliação destinam-se essencialmente às entidades que financiam e tutelam a atividade das IPSS.

Os relatórios de avaliação elaborados pelas IPSS pautam-se por um conjunto de indicadores quantitativos sobre a atividade da organização (*e.g.*, número de pessoas acompanhadas, número de atendimentos, caracterização das respostas), a pedido da entidade tutela, e por alguns indicadores qualitativos, normalmente propostos pelas IPSS, que procuram justificar os resultados obtidos. Apesar de reconhecerem alguns benefícios deste exercício, como recolher contributos para a concretização da missão e para planear a curto prazo a estratégia organizacional, os entrevistados consideram que os mesmos, de forma geral, não transmitem toda

a significância da intervenção social (designadamente, aspetos da relação de ajuda entre o profissional e as pessoas, como estar disponível para escutar a pessoa, que são fundamentais para os resultados obtidos), nem permitem uma aprendizagem e mudança efetiva, caso seja necessário, devido ao conteúdo descritivo e superficial, ao processo parcialmente participado, pouco aprofundado e periódico, e à função instrumental que desempenha dado servir em grande medida para dar resposta às solicitações do governo e financiadores.

Acho que os relatórios são um bocado descritivos, pouco avaliadores e acabam por ser superficiais. É aí que eu acho que os nossos relatórios têm que melhorar. Eles têm que nos permitir refletir de uma forma estratégica. Ou seja, o que é que eu quando faço um relatório anual, por exemplo, retiro para melhoria do próximo plano? Não é que não faça opções a partir daí, (…) mas são no plano do curto prazo. Ou seja, os relatórios não são suficientemente impulsionadores. Os momentos em que avaliamos as atividades não são suficientemente impulsionadores para nós mudarmos se tivermos de mudar. Até porque eles por si só não chegam. IPSS D, profissional

Os mecanismos de avaliação servem não só uma função utilitária (*i.e.*, avaliar o desempenho e o impacte), mas também uma função simbólica – alcançar maior legitimidade organizacional e captar recursos (em particular, financiamento e recursos humanos). Porém, estes mecanismos não devem esgotar-se em si mesmos e devem servir para melhorar o trabalho que as organizações desenvolvem, nomeadamente através da aprendizagem organizacional. No entanto, o formato em que a avaliação tem vindo a ser instituída, grande parte sob a forma de um conjunto de regras de conduta, tendem a desfavorecer a aprendizagem organizacional, na medida em que se orientam para o cumprimento dos objetivos de performance e gastos financeiros, não sendo um contributo significativo para a melhoria de desempenhos futuros. A questão aqui coloca-se, como refere Fry, (1995; cit. por Ebrahim, 2003b), se a *accountability* é experienciada como processo de monitorização ou de capacitação. Os financiadores e governos tendem a centrar-se nos meios externos de assegurar a *accountability* (por exemplo, medidas de monitorização), e, ao fazê-lo, podem negligenciar questões importantes ligadas à integridade e missão das organizações. Edwards and Hulme (1995) sugerem que desta forma se pode acabar por distorcer os propósitos da *accountability*, pela sobrevalorização de metas quantitativas a curto prazo e de indicadores estandardizados, e que ao favorecer estruturas de gestão hierárquicas, se incorre numa tendência para a *accountancy* (contabilidade), e não para a *accountability*; isto é, para a auditoria, em detrimento da aprendizagem.

Mecanismos de participação

Os mecanismos de participação visam integrar os atores sociais no processo de tomada de decisão. Para envolver os colaboradores são realizadas reuniões

de direção e de equipa para auscultação dos colaboradores sobre o planeamento e estratégia organizacional (*e.g.*, diagnóstico, análise sobre as oportunidades e desafios externos e internos, prioridades, objetivos, estratégias). Para integrar os parceiros, mais comum em ações e projetos conjuntos, realizam-se reuniões/ sessões de trabalho para recolha de propostas e definição de estratégias de colaboração. O envolvimento das pessoas a quem são dirigidas as intervenções tem sido feito através de: i) questionários de avaliação; ii) sessões *focus group* que servem para avaliar e propor ações; iii) dos planos individuais que servem para conhecer as necessidades e expectativas das pessoas apoiadas, de modo a considerá-las nas respostas sociais.

Conforme referido anteriormente, quando se fala de participação é necessário distinguir diferentes níveis de participação, com maior ou menor influência na tomada de decisão. Os dados obtidos sugerem a prevalência dos níveis de informação facultada e recebida e consulta das pessoas (Warren, 2007) e de participação simbólica (Arnstein, 1969). Sendo o objetivo aqui apenas conhecer os mecanismos de *accountability* utilizados pelas profissionais e diretores, a exploração da influência da participação dos diversos atores na tomada de decisão fica reservada para investigações futuras.

Primado da *accountability* funcional sobre a *accountability* estratégica

Os dados obtidos neste estudo sugerem que as IPSS tendem a aproximar-se do modelo de *accountability funcional* centrado na contabilização de recursos consumidos, identificação das atividades desenvolvidas e visibilização de resultados obtidos a curto prazo, para responder principalmente às exigências das entidades financiadoras e tutelares. Desta forma, as organizações vão procurando adquirir sustentabilidade financeira para prosseguir a sua missão. Porém, a aprendizagem organizacional extraída a partir destes mecanismos parece ser diminuta e o custo social de tais práticas, orientadas por princípios gestionários, tende a desvanecer entre os números e resultados que justificam a ação destas organizações.

O rumo a práticas de *accountability* mais reflexivas, negociadas e estratégicas está a ser traçado. São evidentes os esforços de maior transparência destas organizações. Porém, falta ainda consolidar redes de trabalho colaborativas entre atores distintos e desenvolver processos de reflexão crítica e aprendizagem contínuos que analisem os impactes produzidos. O objetivo primordial da *accountability* deve ser incentivar a reflexão crítica sobre o papel das organizações sociais na promoção da mudança social, o qual só é alcançado através do envolvimento de diversos atores, principalmente das pessoas mais afetadas pelas suas ações.

Implicações para a prática do serviço social

Um dos principais desafios para o Serviço Social contemporâneo é a aquisição e comprovação de maior eficácia, eficiência e inovação na forma como atua, nos resultados que concretiza e no modo como os visibiliza e avalia.

A deteção estratégica de oportunidades de inovação, em particular, associa-se diretamente ao delineamento de respostas, com maior índice de prospetividade e qualidade, bem como à pesquisa e compreensão de necessidades socioeconómicas não visibilizadas ou insuficientemente atendidas, ou mesmo à avaliação profunda e sistemática dos meios usuais de identificação e resposta às necessidades identificadas e/ou emergentes. Afirma-se pois a necessidade de uma perspetiva estratégica de intervenção social, por via de diagnósticos profundos e participados, definição de metas, mobilização de meios reticulares e processos multifacetados de concretização de ações de desenvolvimento, sustentado e sustentável.

Os processos de análise (quantitativa e qualitativa) e os critérios e métodos de definição das prioridades afiguram-se, nesta ótica, como elementos centrais na discussão sobre a intervenção social e as políticas públicas (Pinto et al., 2010).

Hopkins & Ribeiro (1985, cit. por Pinto *et al*., 2010) salientam a este nível a importância de considerar, em simultâneo e *per si,* indicadores de in-put (meios e processos de resposta às necessidades) e indicadores de out-put (resultados, impactes, performance). A distinção entre ambos e a respetiva mensuração é particularmente importante numa ótica de melhoria das respostas e de maior eficácia na afetação de recursos. Por exemplo, o número de lares de idosos constitui-se como um indicador de in-put. A qualidade de vida ou o bem-estar dos idosos institucionalizados é, por seu turno, um indicador de out-put. A opção desadequada de um dado indicador de in-put, ou a avaliação de um indicador de in-put como indicador de out-put pode conduzir a uma má afetação de recursos (Pinto *et al*., 2010, p. 50).

Do mesmo modo, a construção de ferramentas de registo e de avaliação partilhadas entre diversos profissionais e organizações, por exemplo, pode ser fundamental para racionalizar o uso de recursos, reponderar orientações das políticas sociais e avaliar os resultados efetivos de intervenções e serviços junto dos destinatários, dos profissionais e dos contextos envolventes.

A determinação de processos avaliativos dos serviços e das respostas políticas, institucionais e profissionais por parte dos utentes e cidadãos é hoje reconhecido como um *standard* de qualidade fundamental na resposta às necessidades. Maxwell (1984, in Coulshed & Mullender, 2006, p. 61), por exemplo, destaca um conjunto de critérios, associados a esta ponderação de qualidade na ótica dos utilizadores, cruciais para uma prática de Serviço Social mais inovadora e eficaz: adequação (a resposta certa para as necessidades); equidade (repartição justa dos recursos disponíveis); aceitabilidade (satisfação das expectativas); acessibilidade (transparência, comunicação, etc.); eficiência (máximo benefício

para os stakeholders, com particular destaque para as populações apoiadas) e eficácia (concretização dos resultados esperados). A participação nas decisões, a intersectorialidade, a multidimensionalidade e a flexibilidade são apontados por Pfeffer & Coote (1991) como critérios adicionais. Assim sendo, como afirmam Lymbery e Butler (2004) cabe ao Serviço Social negociar o equilíbrio entre o seu potencial e os seus ideais, como atividade profissional, e a sua realidade como trabalho maioritariamente delimitado organizacionalmente. Não podemos esquecer que, neste âmbito, o "eu posso fazer isto" pode transmutar-se facilmente em "eu faço isto", já que diversas competências e valores são constrangidas pelos limiares organizacionais; do mesmo modo, o "eu sei isto" pode transformar-se facilmente em "eu sei isto para fazer este trabalho", o que tem implicações na afirmação e reconhecimento da especificidade e finalidades do Serviço Social (Hughes e Wearing, 2013, p. 10).

Assim sendo, o enfoque que se coloca hoje ao Serviço Social assume a forma de uma "utopia realista": trabalhar criticamente no mundo, tal como existe, promovendo mudança, e trabalhar criticamente nos serviços e organizações, como são, sendo capaz, em simultâneo, de ir introduzindo mudanças, progressivamente mais profundas e consequentes (Hugman, 2001, p. 329).

Considerações finais

Um Serviço Social assente num pensamento estratégico, dissociado de uma abordagem meramente presentista em prol de uma reflexão profunda, partilhada e dinâmica sobre onde está e sobretudo onde quer chegar, porquê e como, coloca em primeira linha, como procurámos destacar: a relevância de uma abordagem crítica, proativa (não meramente reativa) e ancorada em critérios de importância (não somente de urgência) na resposta às necessidades manifestas, emergentes ou latentes; a importância de considerar e mensurar *outcomes* (e não apenas performance) não negligenciando os impactes das respostas na qualidade de vida e os efeitos (muitas vezes pequenos mas muito importantes como ancoras de mudanças mais sistémicas) nas comunidades; a importância de desenvolver processos comunicacionais pertinentes, em espaços deliberativos alargados, numa ótica de apropriação coletiva e de cooperação na construção e implementação de planos estratégicos de intervenção; a importância de delinear instrumentos transversais de diagnóstico, de acompanhamento e de avaliação de impactes e de processos, que permitam construir um Serviço Social mais sistemático, capaz de se afirmar em espaços plurais e de produzir resultados comparáveis e potenciadores de uma investigação sobre o agir.

Um Serviço Social reconhecido e eficaz na promoção de cidadania, de justiça, de progresso, de qualidade de vida e de dignidade humana e social, exige pois a construção de uma prática política e estratégica, logo, a necessidade de estruturar, como corpo profissional e em cada espaço deliberativo, os processos

para delinear coerentemente as melhores formas de (re)adaptação na resposta às problemáticas sociais e na garantia de sustentabilidade das organizações e dos projetos sociais.

Referências Bibliográficas

ARNSTEIN, Sherry (1969). A Ladder of Participation. Journal of the American Institute of Planners. 35(4), 216-224.

BALSER, Deborah [et al.] (2005). Managing Stakeholder Relationships and Nonprofit Organization Effectiveness. Nonprofit Management & Leadership. 15(3) 295-315.

BANKS, Sarah (2004). Ethics, Accountability and the Social Professions. Basingstoke: Palgrave Macmillan. ISBN 9780333751664

BROWN, L. David [et al.] (2001). Accountability, Strategy, and International Non-Governmental Organizations. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. 30(3) 569-587.

BROWN, L. David [et al.] (2004). Building Strategic Accountability Systems for International NGOs. AccountAbility Forum. 1(2), 31-43.

BRYANT, Coralie (2007). Evaluation and accountability in emergency relief. In: EBRAHIM, Alnoor [et al.] (2007). Global Accountabilities: participation, pluralism, and public ethics. New York: Cambridge University Press. ISBN 9780511341519

CAVIL, Sue [et al.] (2007). Increasing strategic accountability: a framework for international NGOs. Development in Practice. 17(2) 231-248.

CHRISTENSEN, R. [et al.] (2006). How does Accountability Affect Mission? The Case of a Nonprofit Serving Immigrants and Refugees. Nonprofit Management & Leadership. 17(2) 195-209.

COULSHED, V. & MULLENDER, A. (2006). Management in Social Work. Palgrave Macmillan.

CRACK, Angela (2013). Language, listening and learning: critically reflective accountability for INGOs. International Review of Administrative Sciences. 79(4) 809-828.

EBRAHIM, Alnoor (2003). Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs. World Development. 31(5) 813-829.

EBRAHIM, Alnoor (2003b). Making Sense of Accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits. Nonprofit Management & Leadership. 14(2), 191-212.

EBRAHIM, Alnoor (2005). Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning. Nonprofit and Voluntary Sector Quartely. 34(1), 56-87. doi:10.1177/0899764004269430

EBRAHIM, Alnoor (2010). The Many Faces of Nonprofit Accountability. Working Paper 10-069. Harvard Business School.

EBRAHIM, Alnoor [et al.] (2007). Global Accountabilities: participation, pluralism, and public ethics. New York: Cambridge University Press. ISBN 9780511341519

EDWARDS, M. [et al.] (Eds.) (1995). Non-Governmental Organisations – Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet. London: Earthscan.

FALEIROS, Vicente de Paula (1996). Serviço Social: questões presentes para o futuro. Serviço Social e Sociedade, 50 (17) 9-39

FRANCO, Raquel (2004). A ética e as Organizações da Sociedade Civil. A questão da prestação de contas ("accountability") no terceiro sector. Disponível em: http://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel9/cfranco.pdf

HUGMAN, R. (2001). Post-welfare social work? Reconsidering post-modernism, post-Fordism and social work education. Social Work Education, 20(3) 321-333.

HUGUES, M., WEARING, M. (2013). Organisations and management in social work. London: Sage Publications, Ldt.

JORDAN, Lisa (2007). A rights-based approach to accountability. In : EBRAHIM, Alnoor [et al.] (2007). Global Accountabilities: participation, pluralism, and public ethics. New York: Cambridge University Press. ISBN 9780511341519

KEARNS, K. (1994). The Strategic Management of Accountability in Nonprofit Organizations: An Analytical Framework. Public Administration Review. 54(2) 185-192.

LYMBERY, M., BUTLER, S. (2004). Social Work Ideals & Practice Realities. NY: Palgrave Macmillan.

MORRISON, J. Bart [et al.] (2007). Governance for Broadened Accountability: Blending Deliberate and Emergent Strategizing. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. 36(2) 195-217.

NINACS, William A. (1995). Empowerment et service social: approches et enjeux. Service Social, 44 (1) 69-93.

OSPINA, Sonia [et al.] (2002). Negotiating Accountability: Managerial Lessons from Identity-Based Nonprofit Organizations. Nonprofit and Voluntary Sector Quartely. 31(1) 5-31.

PFEFFER, N. & COOTE, A. (1991). Is Quality good for you? A critical review of quality assurance in welfare services. Southampton: Institute for Public Policy Research.

PINTO, T. C. , GUERRA, I., MARTINS, M. & ALMEIDA, S. (2010). À tona de água I. Necessidades em Portugal. Tradição e tendências emergentes. Lisboa: Tinta-da-China.

WARREN, Janet (2007). Service User and Carer Participation in Social Work. Glasgow : Learning Matters Ltd.