UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Inovação democrática e desconfiança: o controle das políticas públicas nos conselhos

Bruno Grisotto Vello

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle

São Paulo
2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Vi Vello, Bruno Grisotto
 Inovação democrática e desconfiança: o controle das
 políticas públicas nos conselhos / Bruno Grisotto
 Vello ; orientador Adrian Gurza Lavalle. - São
 Paulo, 2017.
 219 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de São
Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. Conselhos. 2. Controle. 3. Accountability. 4.
Participação. 5. Inovação democrática. I. Gurza
Lavalle, Adrian, orient. II. Título.

Nome: VELLO, Bruno Grisotto

Título: **Inovação democrática e desconfiança: o controle das políticas públicas nos conselhos**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof(a). Dr(a). _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Prof(a). Dr(a). _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Instituição: _____

Prof(a). Dr(a). _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Aos meus pais, Idames e Natal

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é fruto de muitas horas de leitura, escrita e reflexão, e representa um dos marcos mais importantes da minha formação acadêmica. O esforço de finalizá-la foi acompanhado por muitos desafios e surpresas, ao mesmo tempo, instigantes e desgastantes. O apoio dos meus familiares, professores, e amigos foi fundamental para passar por esta fase. Deixo aqui minha homenagem a eles.

Em primeiro lugar, agradeço à minha mãe, Idames, e ao meu pai, Natal, pelo carinho, compreensão, e disposição em compartilhar comigo os aprendizados da sua experiência. A prioridade que sempre deram à minha formação e o reconhecimento das particularidades da vida acadêmica não são encontrados facilmente em qualquer família. Sem seu apoio, eu sequer poderia cogitar concluir, ou mesmo iniciar, este mestrado.

Talvez tão desafiador quanto escrever uma dissertação seja suportar (em ambos os sentidos) cotidianamente seu autor. Agradeço muito à Cintia, minha metade, que escolheu com sabedoria os momentos de incentivar o foco no trabalho, e os de cobrar minha presença e atenção. Agradeço seu amor, apoio, e paciência nas horas mais difíceis dessa trajetória.

Agradeço também aos meus irmãos, cunhadas e cunhado, Amália e Beto, Felipe e Juliana, Tomaz e Letícia. Pela recepção, sempre calorosa, nas idas e vindas a São Paulo, pelas longas conversas, e pelo fundamental suporte psicológico.

Reconhecer os desdobramentos do trabalho de investigação teórica sobre a formulação dos problemas e desenhos da minha pesquisa foi uma tarefa desafiadora em muitos sentidos. O trabalho de pensar meu objeto de pesquisa a partir de categorias mais abstratas que permitissem classificá-lo como parte de fenômenos mais amplos constituiu um esforço longo e penoso. Mais que isso, assumir esta tarefa significou, em última instância, estar aberto a abrir mão de desenhos de pesquisa anteriores, formulados com muito suor, e sobre os quais expectativas já haviam sido alimentadas. Realizar este trabalho seria definitivamente impossível sem a confiança, interesse, disposição (interminável), e parceria do meu orientador, Adrian Gurza Lavalle. A ele devo grande parte desta dissertação e da minha formação nos últimos anos.

Agradeço também a todos aqueles que me ensinaram e inspiraram nas salas de aula. Ao professor Wagner Romão, pela confiança, e por despertar meu interesse pela Ciência Política. À professora Úrsula Peres, pelos ensinamentos que enriqueceram minha visão sobre as engrenagens do Estado. À professora Marta Arretche e aos professores Eduardo Marques e Fernando Limongi, pelas excelentes aulas, que mantêm vivo meu gosto pela política. Agradeço também ao Leonardo Barone, ao Rogério Barbosa, e ao Edgard Fusaro, que são capazes de tornar instigantes as disciplinas mais áridas que estudei, e que me ajudaram muito com os desafios metodológicos da dissertação. Aos professores Soraya Cortes e Ernesto Isunza, agradeço as valiosas contribuições durante o exame de qualificação. Sua leitura atenta foi decisiva para definir os caminhos seguidos na dissertação.

O aprendizado das salas de aula foi acompanhado pelo rico trabalho de pesquisa conduzido no Centro de Estudos da Metrópole. Foi ali que aprendi o ritmo da pesquisa científica. Os seminários, discussões e reuniões proporcionaram não apenas os dados usados nesta dissertação, mas sobretudo as lentes necessárias para enxergá-los. Agradeço especialmente à equipe de pesquisa do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar, com quem compartilhei muitas horas de trabalho e momentos de alegria: Carla Bezerra, José Veríssimo, Augusto Salgado, Ariana Monteiro, Ceumar Rampazzo e Ricardo Almeida. Agradeço especialmente aos amigos Hellen Guicheney, Jessica Voigt e Fernando Rodrigues, que contribuíram diretamente para a dissertação. As muitas leituras dos meus textos, do projeto de mestrado às conclusões da dissertação, contribuíram de maneira decisiva para a qualidade do trabalho.

Agradeço também ao Núcleo Democracia e Ação Coletiva pelas tardes de discussão no subsolo do Cebrap: Monika Dowbor, Maria do Carmo, Euzeneia Carlos, Wagner Romão, Maira Rodrigues, Osmany Porto de Oliveira, Luciana Martins, Itaquê Barbosa, Patrícia Tavares, Fabrício Muriana, Beatriz Sanchez, Maria Camila Florencio, Ana Paula Galdeano, Gabriela de Breláz.

Ao Shimbo e à Maria, agradeço pelas valiosas orientações em relação a praticamente todos os detalhes da vida acadêmica, e pela receptividade nas várias viagens a São Carlos.

No flanco acadêmico, agradeço, por fim, ao CNPq, pelo financiamento da pesquisa, ao apoio do Centro de Estudos da Metrópole, e ao apoio institucional do Departamento de Ciência Política.

Ao amigo-irmão, Stefano, agradeço pela convivência durante os anos em São Paulo. Sua companhia, os almoços no Barão, as partidas de Fifa, e nossas longas conversas e discussões, tornaram muito mais prazerosos os dias de estudo. Aliás, não posso deixar de agradecer os outros Pagins do apartamento 93, Marcelo e Guigas. As aventuras gastronômicas (do Degas à Mostarda Real), as muitas cervejas, e os filmes ruins garantiram a diversão nas noites de semana.

Agradeço também ao Bruno Martins Pessoa e ao Thiago Meireles, amigos com quem compartilhei muitas ideias nos cafezinhos e almoços no bandex. Agradeço, por fim, as turminhas de São Paulo, Piracicaba, e Araraquara – Wally, Buda, Tirso e Willow pelas noites no General; Lu, Pirus, Corvo, João, Rha, Loi e Isa pelos fins de semana em SP e feriados no sítio; Tex, Deboer e Teresa, Play, Caero e Cauê pelos fins de semana em Piracicaba.

“The political landscape is so complex and ambiguous that highly general assessments to the effect that democracy is stuck, as it were, in its thin [...] stage of development are virtually meaningless. On the other hand, abstract judgments about participatory possibilities are equally meaningless and will depend instead on the messy business of cataloging the possibilities”

Mark Warren (2002, p. 683)

RESUMO

VELLO, Bruno Grisotto. **Inovação democrática e desconfiança**: o controle das políticas públicas nos conselhos. 2017. 219 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017).

Palavras-chave: Conselhos; Controle; *Accountability*; Participação; Inovação Democrática

O objetivo deste trabalho é oferecer uma apreciação sistemática da capacidade de conselhos gestores de políticas públicas – uma das principais inovações democráticas brasileiras – de produzir controle e *accountability*. Argumenta-se que conselhos podem ser considerados instâncias capazes de exercer controle (incidência sobre as ações ou intenções de agir de outrem) e *accountability* (responsabilização e aplicação de sanções sobre ações pregressas de outrem). No entanto, a lógica a partir da qual realizam esses expedientes não atende de maneira cabal aos critérios de uma compreensão destes conceitos pautada nos moldes institucionais do governo representativo. Para compreender a lógica do controle ou *accountability* que instâncias de inovação democrática – e, neste caso, conselhos – podem realizar, é preciso, antes, reconhecer os padrões dilatados da governança das políticas públicas, que são próprios do complexo Estado contemporâneo. O trabalho concentra-se em duas perguntas. Primeiro, quem são os atores sujeitos ao controle e à *accountability* potencialmente exercidos pelos conselhos, e que tipo de atividades pretendidas por eles passam pelo crivo dessas instâncias? Segundo, qual a capacidade dos conselhos de reproduzir os critérios mais exigentes desses conceitos, e como se inserem em conjuntos mais amplos de instâncias que potencialmente exercem controle e *accountability* democráticos? As respostas a essas perguntas são fornecidas a partir da análise de uma amostra de cerca de 4 mil decisões publicadas nos diários oficiais por todos os conselhos localizados em três municípios brasileiros em um período de sete anos. Os resultados apontam que, ao contrário do que se pode esperar, atores estatais não são os principais destinatários das decisões tomadas pelos conselhos analisados. Suas decisões recaem, majoritariamente, sobre implementadores societários das políticas sociais que devem passar pelo crivo dos conselhos para obter recursos públicos, e sobre atores da iniciativa privada cuja atuação autônoma pode causar danos a objetos protegidos por políticas ambientais e urbanas e, como tais, sofrem fiscalização dos conselhos. Os resultados também indicam que conselhos possuem alguma capacidade de atender aos critérios mais exigentes de uma relação de *accountability*. Não obstante, sugere-se que uma compreensão mais proveitosa sobre eles envolve desvendar sua inserção em uma arquitetura de instâncias de inovação no interior da qual expedientes de controle democrático são realizados de maneira difusa.

ABSTRACT

VELLO, Bruno Grisotto. **Democratic innovation and distrust: patterns of control in public policy councils**. 2017. 219 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017).

Keywords: Councils; Control; *Accountability*; Participation; Democratic Innovation

This work assesses public policy councils' (one of Brazilian main democratic innovation institutions) capabilities of exercising patterns of democratic control and *accountability*. It argues that councils may be capable of producing control (acting over others' actions or will to act) and *accountability* (making others responsible for their past actions and having sanctioning power over them). Nevertheless, they do so in ways that do not fit completely in an understanding of these concepts based on representative government's institutional machinery. In order to understand the logic of control and *accountability* that democratic innovations (in this case, councils) may produce, one needs to previously acknowledge contemporary State's diffuse patterns of governance. More specifically, this thesis aims at answering two questions. First, over which actors do councils potentially exercise *accountability*? And over which of their intended activities do councils' jurisdictions extend? Second, what are councils' actual capabilities of meeting *accountability*'s more rigorous conceptual criteria? And how they infiltrate groups composed of other control and *accountability* institutions? The work analyses a sample of approximately four thousand decisions published by councils in three different municipalities in a seven years period. Results point that, differently from theoretical expectations, State actors are not the main recipients of the analyzed councils' decisions. Their jurisdictions mainly extend over societal actors that implement social policies and must be accountable to councils in order to access public funds, and over private initiative actors who must be accountable for their actions regarding environmental and urban regulation policies. The results also suggest that, although councils have some capacity of meeting the more rigorous conceptual criteria of an accountability relationship, a better understanding of their actions concerns their infiltration in an architecture of democratic innovations in which control is diffusely exercised.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. <i>ACCOUNTABILITY</i>, INOVAÇÃO, E TEORIA DEMOCRÁTICAS: NOVIDADES TEÓRICAS, DESAFIOS CONCEITUAIS	26
1.1. PARA ALÉM DO VOTO, E AQUÉM DA PARTICIPAÇÃO: A <i>ACCOUNTABILITY</i> NA TEORIA DEMOCRÁTICA	27
1.2. UMA CONCEPÇÃO ENFÁTICA DE CONTROLE	38
1.3. PARA ALÉM DAS ELEIÇÕES: AS ENCARNAÇÕES DA <i>ACCOUNTABILITY</i> NOS REGIMES DEMOCRÁTICOS	44
1.3.1. PARA ALÉM DAS ELEIÇÕES (I): A <i>ACCOUNTABILITY</i> -HORIZONTAL	45
1.3.2. PARA ALÉM DAS ELEIÇÕES (II): A <i>ACCOUNTABILITY</i> -SOCIAL	48
1.3.3. PARA ALÉM DAS ELEIÇÕES (III): A <i>ACCOUNTABILITY</i> -TRANSVERSAL	51
1.4. OS CONTEÚDOS RELACIONAIS DA <i>ACCOUNTABILITY</i> : NOVOS HORIZONTES DE ANÁLISE	55
1.5. O CONTROLE COMO ARQUITETURA E PROCESSO	58
1.6. SÍNTESE	66
2. CONSELHOS DE POLÍTICAS: CONTROLES E ARQUITETURAS	70
2.1. UM PERFIL INSTITUCIONAL VOLTADO À INCIDÊNCIA	73
2.2. OS ATORES SUJEITOS AO CONTROLE DOS CONSELHOS	77
2.2.1. O PRIMEIRO MOMENTO: O ESTADO COMO ALVO DO CONTROLE	78
2.2.2. O SEGUNDO MOMENTO: NOVIDADES ANALÍTICAS E METODOLÓGICAS PARA PENSAR O CONTROLE	80
2.2.3. O TERCEIRO MOMENTO: DE VOLTA À INCIDÊNCIA	85
2.3. CONSELHOS NA ARQUITETURA DE INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA E CONTROLE	89
2.3.1. O FOCO INICIAL NOS CONSELHOS	90
2.3.2. DE CONSELHOS A INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: CATEGORIZAÇÃO E COMPARAÇÃO	91
2.3.3. AJUSTANDO O FOCO PARA AS INTER-RELAÇÕES	95
2.4. SÍNTESE	98
3. O ENQUADRAMENTO ANALÍTICO DA PESQUISA	102
3.1. A ANÁLISE DE DECISÕES E A ESCOLHA DOS MUNICÍPIOS	104
3.2. A MONTAGEM DOS BANCOS DE DADOS	109
3.2.1. O PROCESSO DE AMOSTRAGEM DO BANCO DE DADOS ORIGINAL	110
3.2.2. OS BANCOS DE DECISÕES E DE MENÇÕES	113
4. AS QUATRO LÓGICAS DE CONTROLE NAS MÃOS DOS CONSELHOS	124
4.1. OS ATORES SUJEITOS AO CONTROLE	125
4.2. OS DOMÍNIOS DO CONTROLE	128
4.3. QUATRO LÓGICAS DE CONTROLE POTENCIAL	132
4.4. INCIDÊNCIA NA POLÍTICA E CONVERGÊNCIA TERRITORIAL	138
4.4.1. LÓGICAS DE CONTROLE E INCIDÊNCIA NA POLÍTICA	138
4.4.2. AS POSSIBILIDADES DE CONVERGÊNCIA TERRITORIAL DAS LÓGICAS DE CONTROLE	146
4.5. SÍNTESE	152
5. CONTROLES ENFÁTICO E DIFUSO: ELEVANDO AS EXIGÊNCIAS CONCEITUAIS	160

5.1. CONCRETIZANDO RELAÇÕES DE <i>ACCOUNTABILITY</i>: O CONTROLE ENFÁTICO EXERCIDO PELOS CONSELHOS	161
5.1.1. VIABILIZANDO A <i>ACCOUNTABILITY</i> ENTRE EXECUTIVO FEDERAL E GOVERNOS LOCAIS: O CONTROLE ENFÁTICO SOBRE A OPERAÇÃO ESTATAL DA POLÍTICA	162
5.1.2. NOVOS PADRÕES DE ATUAÇÃO E COMPORTAMENTOS EMPÍRICOS LOCALIZADOS: CONTROLE ENFÁTICO EM LÓGICAS ALTERNATIVAS	166
5.2. A ARQUITETURA DE CONTROLE EM AÇÃO: DECISÕES DE CONTROLE DIFUSO	174
5.2.1. A DIVISÃO DE TAREFAS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE: CONTROLE DIFUSO SOBRE A OPERAÇÃO SOCIETAL DA POLÍTICA	176
5.2.2. UMA ATUAÇÃO DISPERSA: CONTROLE DIFUSO SOBRE A OPERAÇÃO ESTATAL DA POLÍTICA	184
5.2.3. CONSELHOS E AUDIÊNCIAS EM INTER-RELAÇÃO: CONTROLE DIFUSO SOBRE A PRODUÇÃO DE EXTERNALIDADES	190
5.3. SÍNTESE	193
CONSIDERAÇÕES FINAIS	200
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	208
ANEXOS	217

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

O objetivo desta dissertação é oferecer uma apreciação sistemática da capacidade de conselhos gestores de políticas públicas – uma das principais instâncias brasileiras de inovação democrática – de produzir controle e *accountability*. Antes de apresentar as perguntas que esta dissertação se propõe a responder e descrever seu enquadramento analítico, no entanto, proponho uma retomada da trajetória que levou à configuração deste problema de pesquisa.

Meu trajeto se inicia em 2014, ainda um ano antes do ingresso no programa de mestrado em Ciência Política da USP. Naquele ano, integrei o projeto de pesquisa Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Ao mesmo tempo em que cumpria a tarefa de montar um banco de dados formado por decisões publicadas por conselhos nos diários oficiais de diferentes municípios, naquele momento, nosso grupo iniciava uma etapa de revisão da literatura de conselhos. A intuição, ou “desconforto” que deu início a esta dissertação foi fruto deste trabalho duplo, de acompanhar a produção decisória dos conselhos a partir da montagem do banco de dados e participar das ricas discussões sobre a produção acadêmica relacionada a este objeto.

Um dos primeiros aspectos deste objeto a me chamar a atenção refere-se ao fato de que conselhos de diferentes setores – por exemplo, saúde, assistência social, e meio ambiente – encontram-se instalados nas esferas municipal, estadual e federal. A ideia de que uma instituição política que integra atores provenientes da sociedade civil se organiza no interior da estrutura estatal, e emula sua disposição federativa me pareceu interessante. Ao coletar as decisões nos diários oficiais, deparei-me com uma segunda constatação, que reforçou a primeira: em muitas de suas decisões, conselhos municipais, não apenas faziam menções aos conselhos presentes nas outras esferas federativas, como pareciam interagir com um conjunto mais amplo de instâncias que envolvem a participação da sociedade civil – conferências de políticas, fóruns, orçamentos participativos, e comissões submunicipais constituem alguns exemplos.

Intuí, a partir dessas constatações, que a operação dos conselhos em conjunto, conexão, articulação com essas instâncias poderia ser uma face relevante, ou pelo menos intrigante, de sua atuação. Ao mesmo tempo em que desenvolvia esta ideia, nas discussões da literatura que realizávamos no CEM foi se tornando claro que minha intuição não parecia ser compartilhada

com muito vigor pelos autores dos textos que acompanhávamos. A maioria deles concentrava seus esforços, ora em estudos de conselhos específicos – sobretudo municipais –, ora em comparações entre dois ou mais conselhos. Alguns textos chegavam a apontar para relações, por exemplo, entre um conselho e uma conferência, ou entre um conselho municipal e um nacional. No entanto, essa era uma atenção secundária, filiada a outros interesses de pesquisa. Mesmo alguns estudos voltados à “arquitetura” de instâncias participativas dedicavam-se produzir listagens dessas experiências, sem abordar a questão de como elas poderiam ou não operar em conjunto e as implicações dessa possibilidade.

Apontar esta questão tornou-se o mote do meu projeto de mestrado. E após ingressar no programa, passei a enfrentar a longa e desafiadora tarefa de encontrar e estudar discussões teóricas que me permitissem transformar minhas intuições iniciais em um problema de pesquisa. Uma das discussões encontradas com as quais minha intuição parecia ressonar localizava-se no âmbito da literatura de *accountability*, particularmente, em um conjunto de textos concentrado em instituições de controle horizontal (controladorias, tribunais de contas, ministérios públicos, entre outros) que argumenta que parcela importante do sucesso dessas instituições depende de sua capacidade de organização conjunta, coordenação e divisão de tarefas entre diferentes instâncias.

Esta literatura não apenas coloca no centro do debate a questão das inter-relações entre instâncias, como o faz utilizando conceitos que se tornaram caros à pesquisa que se seguiu: controle e *accountability*. A definição destes dois conceitos será discutida de maneira mais detalhada ao longo do texto. Ainda assim, trazer esclarecimentos preliminares sobre eles pode tornar mais inteligíveis os propósitos deste trabalho. De maneira sucinta, controle pode ser compreendido como a incidência de um ator sobre as ações ou intenções de agir de outrem (Dahl, 1982). *Accountability*, por sua vez, pode ser compreendida como uma versão exigente, ou enfática de controle, que atende a pelo menos duas condições: (i) que um ator preste contas a outro sobre suas ações pregressas; e (ii) que o outro possa responsabilizar e, se necessário, aplicar sanções sobre o primeiro (Gurza Lavalle, Isunza, 2010). Os benefícios de utilizar esses conceitos como foco teórico são apresentados em profundidade no Capítulo 1. Por ora, vale destacar um dos principais, que se refere à possibilidade de pensar, a partir de critérios teóricos comuns, um dos papéis desempenhados por experiências políticas as mais diversas (desde

instâncias de inovação democrática, como os conselhos, até as instituições políticas mais tradicionais). Em uma apreciação preliminar, este papel diria respeito à capacidade de instituições democráticas de manter o desempenho de atores do poder público consoante suas atribuições, responsabilidades, leis que regem os limites de sua atuação, ou simplesmente, os interesses e demandas daqueles que representam. Para a democracia, a existência de diferentes instâncias desempenhando este mesmo papel representa, de maneira geral, a pluralização, para além do mecanismo eleitoral, das possibilidades de incidência da cidadania ou da sociedade civil, sobre as decisões coletivas que lhe concernem – em outras palavras, a pluralização dos *loci* de institucionalização da desconfiança democrática.

Seguindo a receita mais difundida na Ciência Política, a primeira pergunta de pesquisa clara que formulei a partir desta orientação teórica foi a seguinte: quais os determinantes da capacidade dos conselhos de exercer controle e *accountability*, ou seja, de garantir a obediência dos atores do poder público às suas decisões? Neste primeiro desenho, minha intuição inicial se tornaria uma das hipóteses da pesquisa, tal como segue: “o sucesso do controle e da *accountability* exercida pelos conselhos depende de sua capacidade de atuar de maneira coordenada entre diferentes instâncias de participação e controle social”.

Ainda seguindo os preceitos da lógica nomotético-dedutiva, identifiquei que uma pesquisa direcionada a responder a pergunta então formulada envolveria cumprir tarefas como: depurar a partir da análise da literatura hipóteses alternativas, operacionalizar a presença dos atributos correspondentes às hipóteses no mundo empírico a partir de variáveis, definir o que constitui sucesso e fracasso no exercício do controle e da *accountability*, definir o método de comparação entre casos de sucesso e fracasso, medir as variáveis nesses casos, e testar as hipóteses.

Para seguir esse caminho, todavia, e como se discutirá com mais cuidado no Capítulo 3, logo tornou-se claro que problemas incontornáveis deveriam ser resolvidos. O primeiro deles diz respeito à existência de informações confiáveis sobre o objeto. Uma condição para a geração de variáveis robustas sobre a atuação dos conselhos requer conhecimento acumulado sobre eles. No entanto, a literatura tem dado ainda seus primeiros passos no sentido de desvendar de forma ampla, porém precisa, o que, afinal, fazem os conselhos na condição de instituição política. O segundo problema diz respeito à relação do objeto com a questão central da pergunta de pesquisa (a produção de controle e *accountability*). Este problema se subdivide em

dois problemas menores: (i) mesmo que a literatura do tema tenha produzido avanços consideráveis nos últimos anos, no sentido de compreender a capacidade dos conselhos e de outras instâncias de gerar efeitos sobre as políticas públicas, não há um corpo de teses causais suficientemente robustas acerca de questões relacionadas ao papel dos conselhos no exercício do controle e da *accountability* de onde levantar hipóteses alternativas; (ii) não apenas inexistem definições amplamente aceitas e suficientemente específicas destes conceitos na literatura, como sequer constitui um consenso a ideia de que seria desejável que experiências como os conselhos produzam expedientes de controle e *accountability* (de fato, há até mesmo certa desconfiança¹ quanto ao potencial democratizante do segundo termo, em particular).

Sem antes resolver esses problemas, um estudo causal nos moldes descritos acima partiria de hipóteses formuladas apenas de forma vaga, a partir de proposições da literatura que ressonam parcialmente com as perguntas analíticas postas na dissertação, trazendo resultados pouco proveitosos em termos de levantar discussões relevantes para a compreensão do objeto.

Ao passo que a dissertação se deparava com estes obstáculos, minhas explorações empíricas sobre a atuação dos conselhos revelavam constatações que feriam gravemente minhas expectativas em relação à dissertação. À época, minha compreensão do conceito de *accountability*, ou mesmo minha expectativa quanto à atuação dos conselhos, concentrava-se na ideia de controle sobre tomadores de decisões públicas, portanto, atores estatais. No entanto, os dados analisados indicavam que atores estatais não constituam os destinatários mais frequentes das decisões tomadas por conselhos. E mais, a despeito de indícios interessantes de que as decisões dos conselhos incidiam sobre diferentes momentos das políticas públicas, tornou-se claro também que estas decisões não respondiam de maneira precisa aos critérios conceituais mais demandantes da *accountability*.

Por um lado, essa lista de limitações e expectativas frustradas pareciam colocar em xeque a viabilidade de minha pesquisa tal como projetada inicialmente. No entanto, o exercício de torná-las claras acabou resultando em um conjunto de problemas e perguntas de pesquisa cuja resolução poderia, por caminhos alternativos, esclarecer traços relevantes, e ainda pouco

¹ A alusão a esta desconfiança se refere ao diagnóstico de que atribuir às instâncias de participação o papel de exercer *accountability* representaria o risco de desviá-los de sua função democratizante original. Este diagnóstico ganhou popularidade na literatura a partir do termo “confluência perversa” (Dagnino, 2006). Uma defesa da *accountability* como um bem desejável à inovação democrática por ser encontrado em Gurza Lavalle, Isunza (2010),

conhecidos, dos conselhos. Em outras palavras, muitos dos problemas *da* pesquisa constituíam, na verdade, problemas *de* pesquisa. Afinal, se, apesar de possíveis controvérsias, controle e *accountability* podem ser considerados bens democráticos, e se pouco ainda se sabe sobre o que de fato fazem os conselhos, indagar se a eles estão abertas portas para realizar esses expedientes coloca-se como um questionamento relevante, e ainda sem respostas claras. Ademais, minha surpresa ao constatar que atores estatais não constituíam os principais destinatários das decisões dos conselhos poderia indicar que eu, sem me dar conta, havia me deparado com um achado inesperado em relação ao próprio conhecimento acumulado sobre o objeto. A nova proposta da dissertação, de investigar a capacidade dos conselhos de produzir expedientes de controle e *accountability*, constituiu um desdobramento deste processo de aprendizado.

O acompanhamento da evolução do debate da *accountability* no interior da teoria democrática traria contribuições fundamentais para a investigação do novo problema. Enquanto costuma-se atrelar este conceito a um conjunto específico de instituições de controle voltadas a identificar e punir transgressões de atores estatais eleitos ou não, as fronteiras do estudo do tema têm-no utilizado para compreender relações mais complexas entre atores políticos que são próprias do Estado contemporâneo, uma entidade marcada por padrões pluralizados de ação coletiva, que, por sua vez, engendram padrões também diversos de conflito político (Warren, 2003). Essa complexidade tem tornado as relações de *accountability*, tal como pensadas originalmente no plano do governo representativo (sobretudo, eleições de líderes políticos e contrapeso entre os três poderes), incapazes de dar vazão aos novos padrões de conflito político surgidos (acarretados pela pluralização de padrões de ação coletiva no seio da sociedade, do mercado, de agências especializadas, para citar alguns exemplos). Nesse cenário, um dos principais desafios da teoria democrática tornou-se justamente teorizar sobre novos arranjos de *accountability* capazes de preencher os hiatos deixados pelas transformações por que passou o Estado nas últimas décadas.

[I]t is far from evident the democratic *accountability* regimes we have inherited are sufficient to meet present and future challenges to democracy. Among the most daunting are those introduced by complexity and scale, as well as those that follow from mismatches between organized political jurisdictions and those affected by collective decisions. The challenge for democratic theory is thus to conceive principals with the organization and capacities to enforce *accountability*

relationships, and to conceive agents with the capacities to respond (Warren, 2014, pp. 48-9).

Se conselhos não concretizam as expectativas mais óbvias de controle (responsabilização e aplicação de sanções sobre atores estatais com o fito de garantir que se mantenham consoantes aos interesses dos segmentos da sociedade civil incluídos nestas instâncias), seu caráter de inovação democrática, e sua localização incerta nas fronteiras entre Estado e sociedade civil torna-os um objeto especialmente interessante para investigar que outros padrões de controle e *accountability* estão sendo cumpridos nas complexas democracias contemporâneas. Portanto, a partir de uma discussão teórica mais profunda sobre a *accountability* democrática, que se encontra compilada no Capítulo 1, tornou-se claro que compreender as capacidades dos conselhos de exercer controle e *accountability* envolveria investigar em que medida conselhos concretizam, não apenas esta relação tal como tradicionalmente pensada, mas também, e principalmente, que outros hiatos de *accountability* próprios do Estado contemporâneo essas experiências podem preencher.

Desta nova visão acerca de meu problema de pesquisa possibilitada pela discussão com a teoria, foi possível desenvolver um novo desenho de pesquisa. Nele, a capacidade dos conselhos de produzir controle e *accountability* democráticos será investigada a partir de duas frentes paralelas, que se desdobrarão nas perguntas descritas a seguir. As respostas a estas perguntas, por sua vez, serão formuladas a partir de um estudo exploratório de uma amostra de 3.914 decisões tomadas e publicadas nos diários oficiais municipais (DOMs) por todos os conselhos de três municípios brasileiros entre os anos de 2005 e 2011: Porto Alegre, RS; Guarulhos, SP; e Belo Horizonte, MG.

A primeira frente de investigação origina-se na seguinte pergunta:

Quem são os atores sujeitos ao controle e à accountability potencialmente exercidos pelos conselhos, e que tipo de atividades pretendidas por eles passam pelo crivo dessas instâncias?

Esta pergunta funda-se em uma compreensão de que os padrões de governança próprios dos Estados contemporâneos se apresentam de maneira dilatada. Fenômenos como a privatização e terceirização de atividades estatais, bem como a provisão de serviços públicos por atores não estatais, têm resultado na pluralização de atores legítimos que exercem autoridade

e influenciam decisões coletivas, pelas quais o Estado é, em última instância, responsável (Joshi, Houtzager, 2012). Essas transformações têm apontado que uma compreensão teórica de controle e *accountability* democráticos centrada no Estado pode ser conceitualmente incorreta e empiricamente empobrecedora quanto à sua capacidade de dar conta da complexidade das relações políticas em sistemas democráticos contemporâneos. E abrir o escopo analítico de atores possivelmente sujeitos ao controle democrático constitui, portanto, um passo necessário para compreender o funcionamento desses sistemas, e encontrar hiatos de *accountability* possivelmente preenchidos por inovações democráticas.

Como se verá nas análises empíricas realizadas no Capítulo 4, o comportamento dos conselhos analisados vai ao encontro deste argumento. Os resultados indicarão que, de fato, atores estatais são destinatários de uma pequena parte de decisões tomadas pelos conselhos presentes na análise. Esse achado poderia indicar que conselhos decidiriam majoritariamente sobre si próprios, lançando mão de expedientes de regulação e gestão de suas atividades internas. Neste caso, estariam de fato ausentes nessas instâncias as possibilidades de exercer qualquer função que se assemelhe a controle e *accountability* – afinal, a condição elementar para atender ao crivo destes conceitos é, como mencionado acima, a incidência de um ator sobre as ações ou intenções de agir de outrem. Não obstante, os resultados mostram que, além de atores estatais, os conselhos analisados remetem suas decisões mais frequentemente a dois outros tipos de atores: (i) aqueles pertencentes à sociedade civil, potencialmente controlando seu acesso ao Estado para implementar políticas sociais (sobretudo no caso de conselhos de assistência social e direitos da criança e do adolescente); e (ii) atores, sobretudo da iniciativa privada, cuja atuação autônoma pode causar danos a objetos protegidos pela política pública e, por isso, devem ser devidamente fiscalizados (principalmente o caso de conselhos de meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, e política urbana). Por fim, com uma frequência mais reduzida, decisões dos conselhos também se endereçam a outras instâncias de participação presentes nos municípios, algumas das quais encontram-se, inclusive, institucionalmente subordinadas a sua autoridade.

Malgrado os interessantes resultados, remeter decisões a outrem, apesar de um critério conceitual necessário para a existência de uma relação institucionalizada de controle e *accountability*, está longe de constituir uma condição suficiente. E isso traz novos problemas à iniciativa de compreender as capacidades dos conselhos de produzir controle e *accountability*. Como

afirmado acima, o conceito de *accountability* pode ser compreendido como uma definição exigente, ou enfática de controle. Grosso modo, a definição mais precisa envolve duas condições básicas: (i) que um ator preste contas a outro sobre suas ações pregressas; e (ii) que o outro possa responsabilizar e, se necessário, aplicar sanções sobre o primeiro. A lógica de funcionamento das principais instituições do governo representativo costuma atender a esta estrutura conceitual básica. Por exemplo, nas eleições, cidadãos transferem mandato sobre questões que lhes concernem à discricionariedade de representantes. Caso estes falhem em representá-los, por sua vez, eleitores podem puni-los, elegendo seus adversários. Se consideradas individualmente, no entanto, experiências de inovação democrática que permitem a incidência da sociedade civil, tais como os conselhos, a despeito de executarem funções de controle caras à realidade das democracias contemporâneas, não atendem de maneira cabal ao crivo mais exigente da *accountability*.

Com base nos desenvolvimentos mais recentes da literatura, esta dissertação argumenta que considerar a operação conjunta de diferentes instâncias de inovação democrática constitui um caminho profícuo para investigar sua capacidade de exercer controle e desviar de problemas conceituais inevitavelmente colocados pelo caráter exigente da *accountability*. A aposta, aqui, é que instâncias como os conselhos podem não cumprir os requisitos mais exigentes de *accountability* porque sua operação, em termos de controle, segue uma lógica de funcionamento distinta, em que diferentes atos de controle pertencentes a um processo de *accountability* podem estar dispostos de maneira difusa em uma miríade de experiências. Em outras palavras, uma maneira proveitosa de investigar o papel de instâncias de inovação democrática seria considerar sua integração em arquiteturas processuais de controle difuso. (E aqui, minha intuição inicial, que havia dado início ao projeto de mestrado pôde ser readequada ao problema de pesquisa formulado a partir do trabalho de discussão teórica.)

Esta compreensão levanta um segundo questionamento ao qual a dissertação busca oferecer respostas:

Qual a capacidade dos conselhos de reproduzir os padrões mais exigentes do conceito de controle? E como se inserem em arquiteturas mais amplas de instâncias que potencialmente exercem controle e accountability democráticos?

Esta questão será analisada com mais cuidado no Capítulo 5. Os resultados indicarão que decisões dos conselhos podem atender às especificações mais exigentes do conceito de *accountability*, ainda que de maneira pouco frequente. É possível encontrá-los exercendo funções de responsabilização e, por vezes, até mesmo de aplicação de sanções sobre os atores sujeitos às suas decisões. E mais, essas possibilidades estendem-se não apenas à sua atuação em relação a atores estatais, mas também aos outros tipos de atores apontados acima. Ao mesmo tempo, os resultados mostram uma variedade interessante de outras instâncias de inovação democrática e controle com as quais conselhos se inter-relacionam ao produzir suas decisões. Podem obedecer a regramentos e diretrizes definidos anteriormente, remeter a continuidade de processos, ou mesmo exercer autoridade diretamente sobre elas. A exploração destas inter-relações, a partir de uma análise sistemática das menções dos conselhos a outras instâncias de participação e controle no conteúdo de suas decisões, por sua vez, permitirá levantar algumas hipóteses sobre sua inserção em arquiteturas mais amplas de controle. Respeitando limitações dos dados, essas hipóteses sugerem que conselhos de setores distintos podem integrar regimes de controle compostos por arquiteturas e pertencentes a diferentes esferas federativas. Inseridos nestas arquiteturas, conselhos podem incidir sobre atores responsáveis por seguir uma variedade de regras ou processos específicos das políticas públicas

De maneira geral, os resultados da dissertação indicam que conselhos podem ser considerados instâncias capazes de produzir controle e *accountability*. No entanto, a lógica a partir da qual realizam esses expedientes não atende de maneira cabal aos critérios teóricos e conceituais de uma compreensão tradicional destes conceitos, pautada nos moldes institucionais do governo representativo. Para compreender a lógica do controle, ou mesmo da *accountability*, que instâncias de inovação democrática – e, neste caso, conselhos – potencialmente realizam, é preciso antes reconhecer os padrões dilatados da governança das políticas públicas, que são próprios do Estado contemporâneo.

A seguir, apresenta-se a estrutura da dissertação, retomando a descrição dos Capítulos já descritos acima, e adicionando a apresentação daqueles ainda não mencionados. Além desta introdução, e das considerações ao final do texto, o trabalho conta com cinco capítulos. O primeiro concentra-se na longa discussão travada com a teoria democrática, sobretudo quanto

ao tema da *accountability*. Justifica-se, em um primeiro momento, a relevância do conceito para compreender os papéis das inovações democráticas. A partir de então, o Capítulo passa a enfrentar o desafio duplo de manter em andamento o processo cognitivamente prolífico de ampliar os tipos de experiências empíricas consideradas sob o bojo da *accountability* – sobretudo experiências de inovação democrática – e, simultaneamente, conservar intacta a estrutura básica deste conceito, evitando alargá-lo excessivamente. Nesta parte, será defendida a definição de dois conceitos. O primeiro – controle enfático – corresponde aos critérios conceituais mais demandantes da *accountability*; o segundo – controle difuso – constitui um conceito alternativo, que leva ao primeiro plano da análise a inserção de instâncias de controle em arquiteturas processuais mais amplas. As discussões travadas neste capítulo dão origem às duas distinções analíticas que estruturam o restante da dissertação, referentes às duas perguntas de pesquisa destacadas acima.

O Capítulo 2 concentra-se sobre o conhecimento acumulado acerca dos conselhos. Nele, identifica-se como aqueles que estudam essas instâncias as compreenderam, à luz das duas distinções analíticas levantadas anteriormente. Em um primeiro momento, analisam-se as compreensões da literatura sobre os conceitos de controle e *accountability*. Em seguida, argumenta-se, a partir dos diagnósticos disponíveis, que conselhos constituem uma instância propícia à análise de como controle e *accountability* são realizados em inovações democráticas. A partir de então analisa-se a evolução diacrônica da literatura e demonstra-se como seu entendimento quanto às duas dimensões analíticas sofreu alterações ao longo de sua trajetória. Algumas das principais compreensões quanto ao tema serão compiladas e servirão de referência para a interpretação dos resultados obtidos nas análises empíricas.

O Capítulo 3 busca, com base no objetivo anunciado e nas distinções analíticas levantadas teoricamente, definir o desenho da pesquisa empírica que se realizará nos capítulos seguintes. Em primeiro lugar, esclarecem-se as principais escolhas analíticas e suas implicações – a escolha pelo estudo exploratório, pelas decisões como unidade analítica central, e pelos três municípios analisados. Quanto às implicações, discutem-se sobretudo as possibilidades e limites de generalização dos resultados encontrados. A partir de então, são apresentados os dois bancos de dados construídos para a realização da análise, bem como será esclarecido em que medida a conjunção entre os dados produzidos por eles fornecerá os subsídios necessários para responder as perguntas da pesquisa.

Os dois últimos capítulos compreendem a apresentação e discussão dos resultados das análises empíricas. No Capítulo 4, são analisadas todas as decisões de controle potencial emitidas pelos conselhos. “Controle potencial”, aqui, diz respeito ao crivo mais laxo para concretizar uma relação de controle (incidir sobre as ações ou intenções de agir de outrem). Ficarão de fora da análise, apenas as decisões dos conselhos não remetidas a si próprios, em expedientes de autogestão e autorregulação. O Capítulo se propõe a responder à primeira pergunta anunciada nesta introdução: quem são os atores sujeitos ao controle e à *accountability* potencialmente exercidos pelos conselhos, e que tipo de atividades pretendidas por eles passam pelo crivo dessas instâncias? A partir de então, explorará possíveis implicações dos resultados para a compreensão da incidência dos conselhos sobre políticas públicas, e esclarecerá quais tendências específicas subjazem à disposição dos dados agregados.

O Capítulo 5, por sua vez, buscará responder à segunda pergunta da pesquisa: qual a capacidade dos conselhos de reproduzir os padrões mais exigentes do conceito de controle? E como se inserem em arquiteturas mais amplas de instâncias que potencialmente exercem controle e *accountability* democráticos? Aqui, o conjunto de dados analisados no capítulo anterior será decomposto segundo seu pertencimento a diferentes compreensões de controle, mais ou menos exigentes: controle enfático e controle difuso. O objetivo é compreender em que medida e a partir de que padrões empíricos, conselhos realizam controle democrático, da perspectiva de cada uma dessas compreensões demarcadas. O texto é finalizado com considerações finais que compilam sucintamente os resultados obtidos e suas implicações, e apontam possibilidades de agenda de pesquisa futuras.

CAPÍTULO 1

ACCOUNTABILITY, INOVAÇÃO E TEORIA DEMOCRÁTICA

NOVIDADES TEÓRICAS, DESAFIOS CONCEITUAIS

1. *ACCOUNTABILITY*, INOVAÇÃO, E TEORIA DEMOCRÁTICAS: NOVIDADES TEÓRICAS, DESAFIOS CONCEITUAIS

Este capítulo justifica a escolha da *accountability* como um conceito pertinente para pensar o papel das inovações democráticas. Como se verá, o conceito tem sido mobilizado para teorizar a crescente diversidade das relações políticas presentes nos Estados contemporâneos – por exemplo, entre eleitores e seus representantes, entre diferentes atores políticos inseridos no Estado, e entre atores da sociedade civil e atores estatais. Esse exercício de teorização, todavia, tem sido acompanhado de imprecisões que, ao alargarem o conceito, arriscam torná-lo inócuo.

O capítulo enfrenta o desafio duplo de manter o processo cognitivamente prolífico de ampliar os tipos de experiências empíricas consideradas sob o bojo da *accountability* – sobretudo experiências de inovação democrática – e, simultaneamente, manter intacta a estrutura básica deste conceito. Quanto ao primeiro desafio, o capítulo demonstra horizontes existentes, porém ainda pouco teorizados, de tipos de relações políticas a serem considerados a partir deste conceito. Quanto ao segundo, advoga por um conceito alternativo à *accountability* para considerar a operação de instâncias que não correspondem de maneira cabal à sua estrutura básica. O conceito de “controle difuso”, como se argumentará, consiste em uma qualificação mais laxa da *accountability*. Apesar das diferenças, a proximidade entre os conceitos de controle e *accountability* permite considerar os intercâmbios entre eles e, portanto, entre as experiências empíricas que permitem iluminar.

Eis o percurso do capítulo. Após trazer a intuição por trás da ideia de *accountability* democrática, a primeira seção mostrará como o conceito se associa a deslocamentos importantes sofridos por duas vertentes da teoria democrática: a tradicional e a participacionista. Estes deslocamentos fornecem a base para que se possam pensar as complementaridades entre inovações democráticas e instituições tradicionais do governo representativo, podendo a *accountability* ser considerada um dos bens democráticos a serem produzidos pelas primeiras.

A segunda seção trará esclarecimentos conceituais acerca das conexões entre controle e *accountability*, que servirão de subsídio para interpretar os horizontes e as imprecisões da literatura do tema. A partir das especificações conceituais trabalhadas, a terceira seção analisará a evolução da literatura na utilização do conceito de *accountability* para pensar instâncias não

eleitorais – principalmente as híbridas, onde conselhos estão categorizados –, e as questões teóricas e desafios conceituais resultantes dessa evolução. As duas seções seguintes considerarão as análises anteriores para avançar as duas propostas analíticas da dissertação. A quarta seção propõe novas variações do conceito de *accountability* em sua dimensão relacional. O argumento será o de que limitar o foco no controle sobre atores pertencentes ao Estado (atores políticos eleitos e burocracias), principalmente no caso de instâncias híbridas, pode reduzir a capacidade de apreender o mundo em sua complexidade, e levantar questões teóricas relevantes em relação a ele. A quinta seção, por sua vez, proporá o conceito de controle difuso, como estratégia analítica pertinente para pensar o papel das instâncias de inovação democrática e lidar, simultaneamente, com desafios conceituais colocados pela literatura – principalmente, a concepção temporal alargada da incidência das experiências, e seu comportamento incerto no que tange à utilização de mecanismos de sanção.

1.1. PARA ALÉM DO VOTO, E AQUÉM DA PARTICIPAÇÃO: A *ACCOUNTABILITY* NA TEORIA DEMOCRÁTICA

Esta seção busca justificar a escolha da dissertação de utilizar o conceito de *accountability* para investigar alguns dos papéis dos conselhos para a democracia. Argumenta-se que *accountability* é um conceito que permite aproximar as vertentes tradicional e participacionista da teoria política, e revelar maneiras como inovações democráticas podem contribuir para os limites do mecanismo eleitoral. Em relação à vertente tradicional, o conceito força a diagnosticar a insuficiência das eleições como instâncias de conexão entre representantes e representados. Já em relação à vertente participacionista, sua utilização é parte de um esforço mais amplo de investigar as contribuições da inovação democrática, a partir de conceitos mais precisos do que o de “participação” – tendência que pode ser identificada nas teorias dos “bens democráticos”.

Uma das características distintivas da democracia são seus mecanismos institucionais que canalizam a desconfiança e a contestação (Przewoski, 2010; Rosanvallon, 2008). Alguns exemplos destes mecanismos envolvem a institucionalização da oposição política, e instrumentos de contenção e veto para que poderes legislativo, executivo, e judiciário se controlem

mutuamente. Mesmo eleições apresentam uma face contestatória², quando compreendidas como meios de garantir a alternância de poder.

Há diferentes maneiras de se conceber a democracia da perspectiva da desconfiança. Uma delas consiste em pensá-la como um tipo de regime político marcado por movimentos de distanciamento e reaproximação entre cidadania e autoridade pública. Dunn (1999) fornece a intuição básica. Segundo o autor, a cidadania veria a si mesma diante da necessidade de escolher um, entre dois principais tipos de ameaça. De um lado, uma ameaça representada pelos riscos de uma relação horizontal entre indivíduos não mediada por estruturas institucionalizadas de autoridade; de outro, uma ameaça advinda da verticalização do poder político como estratégia para a tomada de decisões coletivas. Diferentemente do anarquismo, democracias adeririam aos riscos da segunda ameaça, protegendo-se com maior eficácia daqueles apresentados pela primeira. A ideia de adesão a este tipo de risco implica o reconhecimento de um distanciamento intrínseco do exercício do poder político por parte de autoridades públicas em relação aos interesses dos cidadãos a elas sujeitos. Ou seja, é próprio da democracia o reconhecimento de que o poder, uma vez delegado, é necessariamente exercido de maneira incerta e opaca, com um grau considerável de discricionariedade nas mãos de seus detentores, de assimetria de informação e, portanto, de incerteza quanto aos resultados das decisões coletivas – a esse respeito, ver Schedler (1999, p. 19) e Peruzzotti e Smulovitz (2002, p. 25).

Todavia, aderir aos riscos desta segunda ameaça não equivale a aceitar passivamente a possibilidade de abusos de autoridade pelos detentores do poder político. Ao “realismo” da necessidade de se sujeitar, a democracia procura dar vazão à desconfiança em relação aos governantes, operando reaproximações entre as preferências e interesses da cidadania e as decisões tomadas por seus líderes. Neste aspecto, o desafio democrático tem caráter institucional: se o exercício do poder é incerto e opaco, é necessário encontrar estratégias para limitar sua arbitrariedade, disciplinando-o e o restringindo. É a esta intuição básica da ideia de democracia que subjaz o conceito de *accountability* democrática. "La cuestión central que aborda el concepto de *accountability* [democrática] es precisamente como regular y reducir la brecha entre representantes y representados, preservando siempre la distancia entre autoridades

² Przeworski (2010, p. 13) coloca de maneira ilustrativa a questão: “[n]o one likes to be ruled, but if ruled we must be at least we can periodically show our distaste by throwing the rascals out”.

políticas y ciudadanía que caracteriza a las relaciones de representación” (Peruzzotti, Smulovitz, 2002, p. 25).

Porque o conceito de *accountability* democrática leva à indagação quanto à qualidade dos movimentos de distanciamento e aproximação entre decisões dos governantes e interesses daqueles que representam, as implicações de sua utilização não são triviais à teoria democrática. Para a vertente tradicional, conhecida por suas definições mínimas e centrada no mecanismo eleitoral e nas instituições tradicionais do governo representativo, considerar estes movimentos requer expandir as problemáticas analisadas para além de seu escopo usual: eleições. Já para a vertente participacionista, que advoga por noções menos restritas de democracia³, pensar *accountability* é parte da assunção de um escopo de proposições mais restrito a relações de representação política. Nas últimas décadas, como se buscará demonstrar a seguir, ambas as vertentes da teoria democrática sofreram descolamentos nos sentidos mencionados acima. Destes descolamentos, advêm possibilidades inovadoras de sinergia entre estas vertentes, principalmente no que tange à sua compreensão quanto a limitação das eleições, e o valor de experiências que fogem do escopo tradicional do governo representativo.

Uma busca simples pela utilização do termo *accountability* em livros publicados em inglês no mundo⁴ mostra que após uma primeira expansão entre o fim dos anos 1960 e meados dos 1970, sua utilização teria se propagado em grande aceleração a partir dos anos 1990. Este movimento não é aleatório, e ajuda a compreender o significado do conceito para a teoria democrática tradicional.

Plausivelmente, o ponto de inflexão para a expansão ocorrida a partir dos anos 1990 é o fim da Guerra Fria. A polarização e disputa semântica entre os sistemas capitalista e comunista daquele momento se expressava em diversos aspectos da vida coletiva. O político não ficava de fora. A chancela de detentor do sistema político verdadeiramente legítimo era defendida por cada lado da contenda. Enquanto comunistas colocavam-se como os possuidores de regimes capazes de garantir a igualdade entre seus cidadãos, a adesão a concepções mínimas ou procedimentais da democracia rendiam força argumentativa aos seus adversários ociden-

³ Participacionismo é a literatura posicionada explicitamente no campo da teoria democrática, voltada à proposição de modelos ou agendas participativas, realizada em oposição a compreensões caracterizadas como restritivas, conservadoras, elitistas, formalistas ou minimalistas de democracia (Gurza Lavalle 2015, p. 172).

⁴ Ngram Viewer, Google Books. Ver em <<https://goo.gl/1NXjSq>>.

tais. Estes evidenciavam a grande diferença entre esses tipos de regimes quanto suas possibilidades de escolha e substituição dos líderes políticos (Plotke, 1997; Gurza Lavalle, Isunza, 2011). Nesse cenário, definir democracia como o regime em que “incumbents loose elections and winners assume office” (Przeworski, 2010, p. 117) ⁵ permitia colocar questionamentos constrangedores aos comunistas: como seus líderes eram escolhidos? Quem decidia se deveriam ser substituídos?

Se pensar o conceito de *accountability* democrática nos termos amplos postulados acima envolve perguntar sobre a qualidade da conexão entre cidadania e autoridade política; trazê-lo para as discussões enfraqueceria o lado ocidental, uma vez que levaria à indagação sobre o quanto eleições, o mecanismo definidor da própria democracia liberal, vinculariam governantes às demandas daqueles que representam. Com o fim da Guerra Fria, todavia, este tipo de indagação, como de resto, a própria agenda de pesquisa sobre a qualidade da democracia, deixaria de fortalecer os argumentos do lado “inimigo” e, portanto, de ameaçar as bases da visão liberal de democracia. Somou-se a isso a terceira onda de democratização, que formaria um terreno empírico prolífico para questionamentos sobre as diferenças qualitativas dos sistemas políticos de países aderentes ao mecanismo eleitoral. No novo cenário, não tardaria para que a *accountability* se tornasse um conceito relevante para a construção de teorias da democracia. Não é à toa, portanto, que o primeiro diagnóstico seminal acerca da aplicação do conceito no campo data de 1994, quatro anos após a queda do muro de Berlim (O'Donnell, 1994). Tampouco causa surpresa a queixa de Schmitter, em 2004, quando o conceito já experimentava alta popularidade, acerca da má recepção que o autor encontrara em sua tentativa de introduzi-lo no campo, supostamente porque muito cedo, ainda em 1991⁶ (Schmitter, 2004).

A adesão ao conceito, no entanto, teria implicações importantes e, como observa e obrigaria “a la propia ciencia política a [...] flexibilizar su agenda de investigación” (Arantes, 2016, p. 32). Assim, hoje, ao mesmo tempo em que se reconhecem eleições como o mecanismo

⁵ Todas as citações deste trabalho são apresentadas em seu idioma original.

⁶ “When Terry Karl and I hit upon the concept of *accountability* as the key to the broadest and most widely applicable definition of “modern representative political democracy,” our effort in 1991 met with a surprising amount of indifference or even hostility. In the last ten years, however, there has been a veritable explosion of scholarly concern with the notion of political *accountability*” (Schmitter, 2004, p. 47).

definidor de um regime democrático, tornou-se ponto pacífico para a teoria democrática tradicional o fato de que, a despeito de necessárias, estas são insuficientes para que representantes ajam no melhor interesse da cidadania.

Há, de fato, boas razões para considerar o protagonismo das eleições e da alternância de governos como aspectos definidores da democracia. Em primeiro lugar, constituem um mecanismo eficiente de igualdade política, porque contam apenas “cabeças”, ignorando recursos individuais desiguais (um indivíduo, um voto)⁷. Em segundo, a simplicidade pressuposta no mecanismo também ajuda a elevar sua legitimidade, na medida em que impede que a intensidade das preferências seja canalizada para a escolha de líderes políticos (Przeworski, 2010, p. 114). Em terceiro lugar, em termos históricos, a eleição de representantes teria sido o mecanismo viabilizador da produção de democracias de massa, bem como da identificação de uma relação clara de representação política – representantes colocando-se e agindo em nome de representados, passíveis, portanto, de cobrança no que tange à sua responsividade (Castiglione, Warren, 2006). Mais enfaticamente, eleições capazes de gerar alternância de poder constituiriam eventos praticamente inéditos, ocorridos de forma mais generalizada apenas a partir da segunda metade do século XX, e cujo acontecimento ofereceu a única alternativa viável à sucessão violenta de líderes políticos por seus opositores (Przeworski, 2010).

Não obstante, com as mudanças ocorridas no campo da teoria democrática, mesmo autores outrora localizados no flanco de defesa das concepções minimalistas viram-se compelidos a reconhecer as limitações intrínsecas do mecanismo eleitoral. O diagnóstico de Manin, Przeworski e Stokes (1999a, 1999b) constitui um bom exemplo deste deslocamento. Nele, os autores apontam que eleições são insuficientes para garantir que governantes se atenham a seus mandatos e promessas de campanha, bem como para garantir que sejam devidamente punidos ou recompensados pelas decisões tomadas no passado. Apontam ainda a existência de problemas relacionados ao fato de que, nas eleições, estas duas concepções de representação – escolher as melhores políticas ou os melhores políticos e, simultaneamente, aplicar sanções sobre sua atuação, uma vez integrantes do governo – encontram-se fundidas entre si.

⁷ A estratificação econômica da sociedade, é claro, favorece a participação de cidadãos de estratos mais elevados, dado que contam com maiores recursos para mobilizar-se politicamente, e isso ameaça a igualdade pressuposta nas eleições, principalmente quando não compulsórias; afinal, incide sobre a própria decisão de comparecer ou não às urnas. Ainda assim, a interferência dos recursos sobre outras formas mais elaboradas de participação política, devido a seus custos mais altos, tende a ser maior (Almond and Verba 1963; Bartels 2008; Schlozman, Verba, and Brady 2012; Verba, Schlozman, and Brady 1995).

Isso pressionaria eleitores a recorrer a uma troca, em que a escolha prospectiva do melhor representante ocorre em detrimento de um controle retrospectivo mais efetivo sobre o governo, e vice-versa. A constatação de limitações como estas abriu espaço para transformações relevantes nos diagnósticos da teoria democrática tradicional, apontando para novos horizontes de pesquisa, relacionados à busca de fatores institucionais capazes de complementar as eleições, via pluralização das possibilidades de conexão entre representantes e representados, ou elevação da qualidade das conexões existentes.

Do outro lado, no flanco participacionista, a aplicação da *accountability* está relacionada a um movimento geral de ordem inversa. O patamar teórico de que parte esta vertente, é claro, envolve um escopo muito mais amplo de proposições, quando comparada à vertente tradicional da teoria democrática. Seus diagnósticos não apontam apenas a insuficiência intrínseca das eleições como instrumento de conexão entre cidadania e autoridade política, mas aludem a transformações sociológicas estruturais que têm tornado o sistema representativo, tal como tradicionalmente concebido, incapaz de controlar as contingências a que estão sujeitas as vidas de seus cidadãos, e que teriam levado ao aumento de sua insatisfação e desconfiança dos cidadãos em relação aos seus governantes. Apesar do teor mais radical dos diagnósticos, o ponto de chegada não é tão distante daquele apresentado pela teoria democrática tradicional. Das transformações sociológicas observadas, decorreriam alterações importantes nos formatos de engajamento político e ação coletiva (inovação democrática) cuja compreensão demandaria o desenvolvimento de novos olhares teóricos acerca da democracia contemporânea, focados nas conexões entre cidadania e autoridade política operadas por fatores institucionais outros que não apenas os produzidos pelas instituições tradicionais – entre outros, aqueles gerados por instâncias de inovação democrática (Warren, 1999, 2002, 2003, 2017; Castiglione, Warren, 2006; Rosanvallon, 2008, 2011).

Durante as primeiras décadas de desenvolvimento da literatura participacionista, no entanto, algumas portas importantes para a compreensão teórica quanto às contribuições propiciadas pelas inovações democráticas estiveram fechadas. Interessantemente, parte da escassez de recursos cognitivos do participacionismo para investigar os significados e complementaridades de inovações democráticas contemporâneas pode ser explicada também pela conjuntura da Guerra Fria, e suas implicações sobre os pressupostos desta vertente. Grosso modo,

à medida que o cenário da Guerra Fria elevava a força argumentativa de concepções procedimentais, relegava os autores participacionistas a uma posição desconfortável no campo. Ao acusar as limitações das concepções minimalistas, e evidenciar os problemas da visão liberal de democracia, poderiam acabar reforçando os argumentos dos “inimigos”, ensejando o “fogo amigo” sobre as concepções liberais dominantes no ocidente (Gurza Lavalle, Isunza, 2011, p. 103; Plotke, 1997, p. 21).

Para esta literatura, o próprio foco no conceito de participação constituiu um desdobramento desta situação. Ao conceito sobrepunham-se valores democráticos fundamentais, tais como autodeterminação e igualdade política, e seu baixo grau de especificação analítica permitia que se depositassem sobre ele expectativas democráticas diversas e, de maneira importante, não compatíveis com posicionamentos autoritários. Mostrava-se, portanto, uma alternativa pertinente para apontar a limitação das concepções minimalistas, sem apoiar os regimes do oriente.

Neste cenário de polarização, no entanto, as propostas da literatura participacionista assumiram a forma de modelos radicais, constituídos mediante exercícios de imaginação acerca das possibilidades virtuais de desenvolvimento institucional alternativo – democratização do espaço fabril, modelos conselhistas piramidais de participação direta, e substituição de instituições representativas por assembleias locais deliberativas conformam alguns exemplos (Pateman, 1970; Macpherson, 1977; Barber, 2003[1984]). Essas propostas eram marcadas pelo que Gurza Lavalle (2015, p. 195-196) chama de pressupostos unitários, e se ocuparam em oferecer “um modelo de democracia participativa ou da participação como um princípio capaz de alicerçar um novo arranjo arquitetônico para a democracia como um todo”. Por causa do teor de tais pressupostos e da baixa capacidade do conceito de participação de explicitar os mecanismos explicativos para a produção dos efeitos desejáveis a ela atribuídos, as propostas participacionistas das primeiras décadas acabariam patinando entre a inexequibilidade e a submissão a problemas resolvidos com relativa facilidade por mecanismos tradicionais do governo representativo – confira-se, por exemplo, as críticas incisivas de Plotke (1997), e Przeworski (2010, capt. 5) quanto aos problemas da escala e da efetividade.

Conceitos afetos à ideia de representação política, como *accountability*, passariam a ser empregados pela literatura participacionista apenas uma vez que seus autores renunciassem aos pressupostos unitários. Isso ocorreria a partir dos anos 2000, com duas principais mudanças

conjunturais, motivadoras de uma renovação dos recursos cognitivos do participacionismo. Em primeiro lugar, o fim da Guerra Fria permitiria desvincular do conceito de representação a carga intrinsecamente negativa que tinha aos olhos do participacionismo. Mais especificamente, a ideia de que o indivíduo, uma vez em uma relação de representação, ver-se-ia excluído de qualquer possibilidade de agência na arena política cederia espaço ao reconhecimento das contribuições da representação à norma democrática: por exemplo, inclusão viável de discursos variados na arena política, ampliação do volume dos discursos de minorias numéricas, e indução à formulação de discursos mais generalistas, aceitáveis de um ponto de vista público (Castiglione, Warren, 2006; Warren, 2003; Gurza Lavallo, Isunza, 2011).

Em segundo lugar, a interpretação das experiências empíricas privilegiadas pela literatura participacionista passaria por transformações importantes. Desde os anos 1960, experiências alternativas vinham ocupando o cenário político. No entanto, seus contornos mais inovadores seriam desvendados apenas em momentos mais recentes. Para além de expedientes de participação direta – referendo, plebiscito, e iniciativa popular –, a literatura passou a atentar para o fenômeno da pluralização institucional da democracia, reconhecendo “formatos extraparlamentares de representação formal e informal [...], situad[o]s fora das fronteiras tradicionais do governo representativo” (Gurza Lavallo, 2011, p. 111). Neste cenário, uma visão pautada na ideia de participação tornou-se incompatível para pensar experiências que, elas próprias, “diluem as fronteiras estáveis que tinham diferenciado as posições liberais e de esquerda em relação à disputa pela democracia” (Ibid., p. 113).

Em contraposição ao cenário da Guerra Fria, atualmente, não apenas uma variedade de instâncias concretas de inovação democrática dissemina-se e desafia os pesquisadores a desvendá-las, como também aqueles que se propõem a fazê-lo têm desenvolvido novos recursos analíticos. De maneira geral, neste novo cenário, a definição daquilo que é realizado pela inovação democrática não mais ocorre *a priori*, a partir de concepções normativas pré-concebidas, mas subordina-se à compreensão mais precisa daquilo que estas experiências de fato realizam – portanto, a partir de diagnósticos empíricos de sua atuação, e da conexão entre estes diagnósticos e a produção de efeitos desejáveis. Esses efeitos, por sua vez, podem ser caros tanto à vertente tradicional da teoria democrática, quanto à participacionista. Assim, talvez a principal vantagem da despolarização entre participação e representação diga respeito à possibilidade de que, tanto instituições tradicionais do governo representativo, quanto instâncias de

inovação democrática sejam consideradas a partir de crivos normativos comuns – ou seja, a partir de sua contribuição para valores amplamente aceitos como democráticos.

Em outras palavras, com as transformações apresentadas acima, o debate da teoria democrática pôde contornar a questão que separava as vertentes tradicional e participacionista: a busca por um modelo de democracia desejável, ou pelo conceito correto de democracia. Para ambas as vertentes, tornou-se claro que, se eleições são insuficientes, ainda que distintivas, há que se pensar instituições que as complementem, e produzam benefícios que estas são incapazes de oferecer ao regime político democrático. No campo analítico, um conceito especialmente propício para pensar as inovações democráticas a partir desta complementaridade com as eleições tem sido o de “bens democráticos”. A ideia é que, se há bens valiosos para a democracia, independentemente da concepção de democracia utilizada, o desafio passa a ser teorizar acerca dos arranjos e efeitos institucionais capazes de produzi-los.

O conceito é utilizado de maneira explícita na análise de Smith (2009), para designar efeitos normativamente desejáveis potencialmente realizados por mecanismos institucionais presentes em inovações democráticas específicas. No entanto, o tipo de operação preconizada por ele constitui uma tendência generalizada, pelo menos, no participacionismo. Experiências de inovação democrática não mais são analisadas a partir de uma alusão vaga à participação, mas sim de sua propensão a produzir bens democráticos específicos, tais como inclusão, controle popular, juízo qualificado, transparência, voz, reconhecimento, legitimidade, justiça, equidade, entre outros (Warren, 2003; Fung, 2006; Smith, 2009). Na dimensão positiva, o conceito de bens democráticos permite isolar efeitos institucionais específicos, a serem medidos por meio de estratégias metodológicas e métodos de pesquisa passíveis de explicitação, defesa e replicação. Já no que diz respeito à dimensão normativa, associar a aferição dos efeitos à produção de bens específicos desejáveis de maneira universal à norma democrática, permite ao participacionismo travar novo diálogo com a teoria democrática tradicional, ao explicitar a capacidade de inovações democráticas de produzir bens valorizados por ambas as vertentes, porém produzidos apenas parcialmente pelas instituições tradicionais do governo representativo, tais como as eleições. Ademais, o foco nos bens democráticos como estratégia de análise, não apenas estimula a compreensão de que “nem todas as coisas boas vêm juntas” – experiências propensas à produção de altas doses de justiça e equidade, por exemplo, podem produzir baixas doses de legitimidade (ver Fung, 2006) –, como também chama atenção para os

trade-offs envolvidos na produção de bens específicos, auxiliando em uma visão mais sóbria acerca das potencialidades de inovações democráticas. Ou seja, a produção de um dado bem democrático, ainda que desejável, pode implicar na redução de outros bens igualmente importantes.

Esta dissertação considera a *accountability* um bem democrático. O argumento produzido até o momento deve ter deixado claro que, do ponto de vista da representação política, *accountability* democrática pode ser compreendida como o bem potencialmente produzido por um conjunto de respostas institucionais à desconfiança dos atores sociais em relação aos representantes eleitos, sendo produzido via mecanismos que operam reaproximações entre decisões dos representantes e interesses de seus representados. É um bem indissociável das democracias, pois inerente à representação democrática (Warren, 2014), e mais recentemente tem sido visto como sustentáculo de uma legitimidade democrática pautada na proximidade e interação entre governantes e governados, própria de uma conjuntura de pluralização institucional da democracia (Rosanvallon, 2011)⁸.

No entanto, a democracia não pode ser reduzida à produção de *accountability*. Há outros bens relevantes para a existência de boas democracias e que devem ser levados em conta. Por exemplo, mesmo em experiências bem-sucedidas em conectar interesses dos cidadãos a decisões de seus representantes, há que se perguntar quais cidadãos estão produzindo essas conexões. Investigar a *inclusão* de experiências de inovação democrática envolve compreender como operam seus mecanismos de seleção de participantes (como constituem seu *demos*), como cidadãos de diferentes estratos sociais são capazes de engajar-se de fato nesses espaços, e se expressam suas vozes em condição de igualdade com os demais participantes (Smith, 2009). Essas questões são fundamentais. Porém, referem-se ao bem da *inclusão*, e não da *accountability*. Sua exploração envolve perguntas de pesquisa, e estratégias metodológicas próprias. Portanto, ao anunciar a *accountability* democrática como o bem de interesse desta dissertação, permite-se separar claramente aquilo que será o foco das análises de outras questões que, apesar de relevantes, não serão tratadas neste trabalho.

⁸ A medida exata em que *accountability* constitui de fato um bem democrático não é pacífica, e ainda é possível encontrar desconfiança sobretudo da literatura de participação brasileira em relação à sua utilização. Quanto a esta discussão, Gurza Lavallo e Isunza (2010) articulam uma defesa importante do conceito, ao advogar que o mesmo é capaz de produzir rendimentos mesmo às vertentes mais conectadas ao ideário participativo.

Ademais, é preciso reconhecer que, não apenas existem outros bens democráticos, como também as reaproximações entre representantes e representados via *accountability* têm custos e produzem *trade-offs*. E estes devem ser devidamente levados em consideração para pensar a contribuição de inovações produtoras de *accountability* em relação à democracia. Quanto aos custos, exercer *accountability* envolve a necessidade de acesso à informação, a qual se apresenta de forma especialmente opaca no complexo cenário político contemporâneo. A dificuldade de obtenção e tratamento da informação aumenta o custo da *accountability* por parte de atores sociais individuais e coletivos. Ademais, há custos relacionados à coordenação da ação coletiva. Como representantes políticos e outras autoridades públicas detêm grande poder em suas mãos, os custos de exercer *accountability* sobre eles, via de regra, só podem ser ultrapassados com a superação de problemas de ação coletiva. E mais, custos de oportunidade recaem sobre os atores políticos sujeitos à *accountability*, relacionados à própria necessidade de colocarem-se em conformidade com regras e limitações específicas de sua atuação, potencialmente diminuindo as possibilidades de iniciativa e criatividade institucional pelo risco de ter sanções aplicadas sobre si.

Por sua vez, pelo menos dois *trade-offs* estão relacionados à produção de *accountability*. Em primeiro lugar, os custos de informação e de ação coletiva mencionados acima elevam o custo de participação dos atores sociais, o que por sua vez, pode ter rebatimentos sobre o bem da inclusão – se a *accountability* requer acesso a recursos, então é de se esperar que os atores mais capazes de a exercer serão aqueles que possuem mais recursos. Em segundo, há um risco de que regimes de *accountability* degenerem-se em relações de suspeita mútua e vigilância intrusiva que debilitam a própria capacidade de ação dos atores sujeitos à *accountability*. Se a *accountability* surge em situações nas quais se encontram ausentes condições de confiança, de um ponto de vista normativo, *accountability* democrática deve ser considerada a partir de sua contraposição a ela. Assim, democracias funcionam bem quando cidadãos tomam decisões acertadas sobre em que circunstâncias confiar e, portanto, abrir mão do exercício da *accountability*, delegando controle a outros atores, e em que circunstâncias assumir os custos da *accountability*, retendo para si alguma porção de controle. “Thus we should think of good *accountability* systems as backstopping rather than replacing trust, so that *accountability* costs are assumed

only when trust fails” (Warren, 2014, p.44). Desta forma, expedientes enfáticos de controle⁹ mediante aplicação de sanções não devem ser considerados desejáveis sempre, e a disponibilidade de expedientes menos exigentes, tais como acesso à informação, podem constituir formas inteligentes de diminuir os riscos de uma atuação mais dura. “[T]he very availability of *accountability* mechanisms should cause them to be used less, both because principals and agents understand that they could be used, and also because of the high costs and undesirable consequences of their deployment (Ibid., p. 44).

A presente dissertação se insere nesta tendência geral da literatura participacionista, ao investigar as possibilidades de inovações democráticas – mais especificamente, conselhos gestores de políticas – no que tange à produção de *accountability* como bem democrático, e indagar quanto à sua contribuição para a democracia. Isso será feito mediante a investigação das possibilidades postas nas mãos dos conselhos de produzir *accountability*, e um de seus cognatos que será analisado a seguir: controle.

1.2. UMA CONCEPÇÃO ENFÁTICA DE CONTROLE

Empirical reality has a way of making things complicated. In most [...] political systems various accountability relationships have been established at various points in time with the effect that even single institutions have multiple layers of various types of accountability. This makes it hard to discern and disentangle when and where a particular type of accountability relationship is engaged [...]. That it is not easy does not justify not doing it, however, since the alternative is fraught with risks [...] (Lindberg 2013, p. 218).

Mesmo que *accountability* seja identificada como um bem democrático, o conceito é amplo, e pode ser mobilizado para pensar um conjunto muito variado de experiências – desde o engajamento político não institucionalizado da sociedade civil, até o controle exercido por meio de pesos e contrapesos entre poderes executivo, legislativo e judiciário. Ademais, o *boom* recente em sua utilização vem acompanhado de uma variedade de interpretações acerca de seu significado que debilita a construção de conhecimento acerca do tema. Nesse sentido, é preciso delimitá-lo analiticamente com o intuito de oferecer operacionalizações viáveis para pensar o papel da inovação democrática.

⁹ As relações entre controle e *accountability*, e *accountability* e aplicação de sanções, serão analisadas na seção seguinte.

É a este exercício de delimitação conceitual que esta seção se dedica. Ela argumenta que *accountability* e controle, seu cognato mais próximo, podem ser pensados de maneira abstrata como espécies de ossaturas conceituais cuja carga analítica é oferecida pelos conteúdos que revestem seus elementos básicos – portanto, com a “musculatura”, ou “carne” que envolve esta “ossatura”. Quanto mais variados os tipos de instâncias empíricas analisados a partir desses conceitos, mais diversos os conteúdos que revestem seus elementos constitutivos, mais plurais suas encarnações e, portanto, mais desenvolvida sua musculatura. Esse processo de variação das instâncias empíricas consideradas a partir do conceito tem implicações analíticas e teóricas positivas quando pluraliza as encarnações do mesmo sem, todavia, alterar sua ossatura – revela novas possibilidades de teorização a partir dos possíveis usos do conceito. No entanto, quando essa ampliação das instâncias empíricas consideradas sob seu bojo envolve casos que não correspondem de maneira cabal à sua ossatura, ou estrutura conceitual, tem-se, como resultado, a perda de precisão, e o alargamento excessivo do conceito, o que, traz problemas conceituais, e demanda correções¹⁰.

Em nível estritamente conceitual, teoricamente neutro, *accountability* pode ser compreendida como um subconjunto do conceito de controle – mais especificamente, como uma concepção que qualifica de maneira enfática os elementos constitutivos do conceito de controle (Gurza Lavallo, Isunza, 2010). Na definição clássica de Dahl (1982), controle é uma relação entre atores em que as ações ou pretensões de agir de um ator são causadas pelas preferências de outro:

By control I mean a relation among actors such that the preferences, desires, or intentions of one or more actors bring about conforming actions, or predispositions to act, of one or more other actors. Control is thus a causal relationship: the actions of one actor are interpreted as having been brought about, or caused by, the preferences of other actors. For example, *Alpha's* desires cause *Beta* to do *x*, or intend to do *x*, or acquire a predisposition for doing *x* (Dahl, 1982, p. 16–17).

¹⁰ A consideração de instâncias empírica que não correspondem à ossatura do conceito não é diferente do que Sartori (1970) chamou de *conceptual stretching*. No entanto, como este texto busca diferenciar claramente entre a pluralização dos conteúdos que revestem a estrutura conceitual e a não correspondência de instâncias e esta estrutura (apenas a última leva ao *conceptual stretching*); recorrer à metáfora ossatura-musculatura constituiu uma estratégia didática que pareceu pertinente.

Nesta relação, Dahl entende que, quando um ator (*Alfa*) controla outro (*Beta*), este controle é exercido sobre categorias de ação específicas. Ou seja, é necessário especificar quais as categorias de ação de *Beta* que são causadas pelas preferências de *Alfa*, em outras palavras, qual o domínio sobre o qual incide o controle de *Alfa* sobre *Beta*. Assim, quanto mais variadas as categorias de ação de *Beta* sob controle de *Alfa*, maior o controle do último sobre o primeiro.

A razão porquê *accountability* pode ser considerada um conceito mais exigente de controle fica clara quando se comparam os dois conceitos. O enquadramento conceitual (a ossatura) de *accountability* é bem definido por Lindberg (2013) a partir do que o autor chama de *core concept*. A descrição deste *core concept* permite compreender que os elementos do conceito de controle ganham qualificações específicas quando a relação pensada é a de *accountability*. Em primeiro lugar, os atores de Dahl, *Alfa* e *Beta*, ganham qualificações quanto à sua relação em um momento anterior ao do exercício do controle. Neste momento anterior, *Alfa* transfere ou delega a *Beta*, uma responsabilidade ou poder de atuação sobre um conjunto de questões caras a *Alfa*. Nessa relação, *Alfa* (o ator que transfere a responsabilidade) pode ser qualificado “agente”, e *Beta* (o ator que a recebe), “sujeito”. A responsabilidade, ou poder cedido, é qualificado “domínio”, e compreende o escopo de categorias de ação cedidas à discricionariedade de *Beta*.

Uma vez havendo transferido o domínio a *Beta*, em uma relação de *accountability*, *Alfa* tem direito de requerer a *Beta* que o informe e lhe explique/ justifique suas decisões em relação a este domínio. *Beta*, por sua vez, deve informar e justificar suas decisões a *Alfa*, sob risco de, falhando ao fazê-lo, sofrer sanções aplicadas por *Alfa*. Assim, *accountability* pode ser entendida como uma relação de controle que envolve uma dimensão de *answerability* (obrigatoriedade de informar e justificar) aliada a uma dimensão de *enforcement* (capacidade de imprimir sanções) (Gurza Lavallo, Isunza, 2010; Schedler, 1999)¹¹.

Em suma, este enquadramento conceitual pode ser resumido a partir de cinco principais elementos, que constituem a ossatura conceitual da *accountability*¹²:

¹¹ A literatura discorda sobre a necessidade de que ambas as dimensões estejam presentes em uma mesma instância empírica. Isso será discutido mais adiante neste capítulo.

¹² Baseado em Lindberg (2013, p. 209). A nomenclatura dos elementos foi alterada, porque Lindberg utiliza a nomenclatura própria da teoria principal-agente, o que poderia trazer alguma confusão, já que as operações realizadas aqui estão em um nível ainda teoricamente neutro.

- a) Sujeito à *accountability*: um ator ou instituição a quem é transferida uma responsabilidade, poder, ou simplesmente possibilidade de atuação autônoma;
- b) Domínio: uma jurisdição, ou um conjunto de responsabilidades sobre as quais recai o exercício da *accountability*;
- c) Agente da *accountability*: um ator ou instituição a quem o sujeito deve prestar contas;
- d) O direito do agente da *accountability* de requerer ao sujeito a ela que o informe e o explique/ justifique decisões relacionadas ao domínio;
- e) O direito do agente da *accountability* de responsabilizar e aplicar sanções ao sujeito a ela se este falhar ao prestar contas (informar ou justificar suas decisões) em relação ao domínio.

Considerando a dimensão temporal, por sua vez, estes elementos, podem ser inseridos em uma linha do tempo que caracteriza o processo de *accountability* (Lindberg, 2013, p. 212) – uma ideia especialmente relevante para o argumento a ser construído nas seções finais do capítulo:

- t_0 : transferência da discricionariedade sobre o domínio
- t_1 : sujeito à *accountability* utilizando o poder discricionário
- t_2 : agente da *accountability* requer informação e justificação ao sujeito
- t_3 : sujeito adere ou não
- t_4 : agente sanciona ou não o sujeito

Esta linha do tempo deixa claro que, como conceito, *accountability* pode ser expressa de maneira completa apenas de maneira *ex post*. Isso é assim, na medida em que há uma lógica processual atrelada ao conceito, em que a aplicação da sanção, marca definitiva do processo, só pode ocorrer após a realização das outras fases. Substantivamente, não faria sentido aplicar sanções sobre um ator, por exemplo, antes de transferir responsabilidades a ele. Como afirma Dunn (1999), “no retrospectively applied remedy stands much chance of proving prospectively reliable: of consistently averting the outcomes it seeks to avoid” (Ibid., p. 332). Por

mais que os momentos anteriores a t_4 façam parte de um processo de *accountability*, é a sanção aplicada após uma prestação de contas o momento que marca a especificidade desta relação¹³.

Accountability, assim postulada, coloca-se como um conceito enfático de controle justamente pelas qualificações que definem sua ossatura – é composta por elementos específicos (cessão de responsabilidades, obtenção de informação, imputação de responsabilidade, e aplicação de sanções), distribuídos em um processo temporalmente definido.

Isso não significa, todavia, que constitua um conceito estanque. A alteração da musculatura que reveste os elementos desta ossatura conceitual pode fornecer diferentes cargas analíticas a partir das quais o conceito é teoricamente tratado. Por exemplo, em uma relação de *accountability*-eleitoral¹⁴, eleitores (agentes de *accountability*) transferem discricionariedade a representantes políticos (sujeitos à *accountability*) sobre um conjunto de decisões coletivas (o qual conforma um domínio). No período entre eleições, os sujeitos à *accountability* prestam contas de suas decisões, informando os eleitores e justificando suas ações, por meios variados. Na eleição seguinte, os agentes da *accountability* sancionam seus representantes aprovando ou não sua conduta por meio do voto, elegendo ou não os incumbentes. O conjunto desses conteúdos aplicados ao conceito fornece a carga analítica para se pensar teoricamente a *accountability*-eleitoral (ou *accountability*-vertical), e considerar valores e insuficiências do mecanismo eleitoral, tal como feito na seção anterior.

Não obstante, é possível, mantendo a ossatura conceitual da *accountability*, e apenas alterando os conteúdos que a revestem (a musculatura), conceber relações completamente diferentes da eleitoral, mas que persistem obedecendo fielmente ao *core concept* de *accountability*. Em empresas, por exemplo, indivíduos ocupando cargos de gestão (agentes da *accountability*) contratam empregados que atuam no nível operacional (sujeitos à *accountability*). O escopo de

¹³ Assim, é possível identificar que alguns autores, pelo bem da precisão conceitual, utilizam termos específicos para cada momento. Por exemplo, tratando de relações eleitorais, Manin, Przeworski, e Stokes (1999a, 1999b) designam o processo de escolha dos representantes com base nas perspectivas que cidadãos têm de que sua atuação ocorrerá consoante suas preferências como uma relação de representação como mandato (*mandate conception of representation*). Este ato *ex ante* diferencia-se da concepção de representação como *accountability*, em que as eleições ocorrem como mecanismo para punir ou aprovar representantes com base na leitura que os cidadãos fazem de sua atuação pregressa. Elster (1999, p. 275-6), por sua vez, denomina mecanismos voltados a selecionar políticas de “mecanismos de controle *ex ante*”, à diferença daqueles voltados a punir indivíduos, denominados “*accountability ex post*”.

¹⁴ Esta seção trata sobretudo do conceito neutro de *accountability*, o *core concept*. Nesta dissertação, todos os subtipos do conceito serão distinguidos pelo recurso da hifenização, de maneira a tornar claro quando se está falando de uma musculatura específica que reveste a ossatura, e quando se está falando da ossatura em si.

sua atuação é definido explicitamente por regras específicas (domínio), e os empregados são obrigados a prestar contas e se explicar aos gerentes sobre os serviços realizados (informação e justificação), estando sujeitos às sanções colocadas pelos últimos. Neste caso, os conteúdos aplicados à ossatura conceitual de *accountability* resultam em uma relação hierárquica completamente diferente da *accountability*-eleitoral (este tipo poderia ser chamado de *accountability*-burocrática), o que por sua vez, envolve implicações teóricas também distintas. Em ambos os casos, é importante reiterar, o conceito foi utilizado de maneira precisa, na medida em que sua ossatura conceitual foi mantida intacta – tratam de uma relação enfática de controle, em que o agente da *accountability* é, ou tem direito de ser, capaz de requerer informações, exigir justificações, e responsabilizar e aplicar sanções com base nas mesmas.

Antes de prosseguir o argumento, é importante esclarecer que as escolhas conceituais apresentadas acima não são um consenso da literatura. A elas subjaz uma compreensão de que o conceito de *accountability* configura um tipo clássico de conceito, em que suas subcategorias compartilhariam um núcleo comum. Existem autores (e.g. Schedler, 1999) que defendem o pertencimento do conceito *accountability* a um tipo não clássico, mas radial, em que, em cada uma das subcategorias estariam ausentes elementos da categoria primária (Collier, Mahon, 1993). Para esses autores, o direito de requerer informações ao ator sujeito à *accountability*, e o direito de aplicar-lhe sanções seriam dois subtipos do conceito primário: *accountability*. O principal ganho envolvido em considerar *accountability* um conceito de tipo clássico, e não radial, é a possibilidade de diferenciar entre, de um lado, diferentes encarnações do conceito (diferentes musculaturas que podem revestir sua ossatura – como no exemplo acima, *accountability*-eleitoral e *accountability*-burocrática), e de outro, alterações em sua estrutura, ou seja, níveis de atendimento ao critério conceitual mais exigente (prestação de contas, responsabilização e sanção).

Em outras palavras, na concepção radial de *accountability*, os próprios elementos constitutivos da ossatura do conceito são considerados seus subtipos. Já na concepção clássica à qual este trabalho adere, os subtipos são as diferentes encarnações, musculaturas, que o conceito pode assumir, mantendo-se sua ossatura conceitual (os elementos do conceito) intacta. Essa escolha ajuda a diferenciar os tipos de análise que podem ser feitas a partir do conceito. Por exemplo, analisar o quanto o subtipo *accountability*-eleitoral é suficiente para estabelecer a conexão entre representados e representantes que é própria de um regime democrático não

envolve problematizar o quanto este mecanismo reproduz a ossatura conceitual da *accountability*. Há cessão de responsabilidade por parte dos eleitores aos eleitos, e estes passam por processos de escolha subsequente que servem como mecanismos de sanção. Isso não significa, todavia, que o subtipo *accountability*-eleitoral reproduza uma conexão entre representantes e representados suficiente para o funcionamento de regimes democráticos. E para tratar desta questão, é preciso evidenciar a complementaridade entre diferentes subtipos de *accountability* democrática, buscando entender em que sentidos e circunstâncias a existência simultânea de diferentes subtipos pode produzir resultados positivos ou negativos para a democracia (Lindberg, 2013).

O enquadramento teórico mais geral desta dissertação diz respeito a relações políticas no interior de regimes democráticos, de maneira que as relações de controle que aqui interessam são aquelas que compreendem as diversas possibilidades de conexão entre cidadania e autoridades tomadoras de decisões coletivas¹⁵, próprias dos regimes democráticos contemporâneos. Argumenta-se que a investigação de diferentes encarnações da *accountability* para pensar as relações não apenas eleitorais entre cidadania e tomadores de decisões coletivas, é um exercício benéfico, pois permite construir uma visão mais precisa acerca da complexidade dos sistemas políticos contemporâneos (Warren, 2014). E mais, o reconhecimento de que há encarnações do conceito em democracias, para além de sua concepção eleitoral, permite pensar implicações normativas relacionadas às possíveis complementariedades teóricas entre formas alternativas e tradicionais de *accountability*. Afinal, como argumentado na seção anterior, eleições constituem mecanismos distintivos, porém insuficientes de conexão entre representantes e representados.

1.3. PARA ALÉM DAS ELEIÇÕES: AS ENCARNAÇÕES DA ACCOUNTABILITY NOS REGIMES DEMOCRÁTICOS

Esta seção evidenciará o exercício, realizado nas últimas décadas, de definir e diferentes subtipos de *accountability* democrática. Esse movimento, por sua vez, será explorado à luz dos

¹⁵ Ambos os conjuntos de atores, é claro, materializam-se em suas diversas formas: cidadãos desvinculados, organizações da sociedade civil, representantes eleitos, burocratas não eleitos, implementadores das políticas, entre outros.

diferentes conteúdos com que foi envolvida a ossatura conceitual da *accountability*, e principalmente a partir de uma leitura crítica da forma como os tipos propostos preservaram ou não sua ossatura conceitual básica. A análise mostrará que ainda há possibilidades de avanços no que tange à pluralização das encarnações do conceito, identificados principalmente em experiências híbridas pertencentes ao tipo transversal de *accountability*. Essas possibilidades, todavia, são acompanhadas por desafios conceituais relacionados a quanto essas experiências atendem às regras básicas do *core concept* de *accountability*, ou seja, do quanto correspondem ou não à sua ossatura.

1.3.1. PARA ALÉM DAS ELEIÇÕES (I): A ACCOUNTABILITY-HORIZONTAL

A concepção horizontal foi cunhada originalmente no campo da política comparada, para diferenciar entre países dotados de estabilidade política daqueles marcados por interregnos autoritários. O’ Donnell (1994) diferenciou esses dois grupos como sendo, o primeiro conjunto, formado por democracias representativas, e o segundo, pelo que chamou de democracias delegativas. A *accountability* estaria no cerne da diferenciação. Ambos os conjuntos contariam com mecanismos eleitorais, expressos pelo autor como formas verticais de *accountability* (políticos *accountables* aos votos dos seus eleitores). A diferença entre eles, por sua vez, residiria na presença de mecanismos de *accountability* de tipo horizontal, caracterizados como uma “network of relatively autonomous powers (i.e., other institutions) that can call into question, and eventually punish, improper ways of discharging the responsibilities of a given official” (Ibid., p. 61). Enquanto, em democracias representativas estes mecanismos funcionariam de maneira satisfatória, em democracias delegativas, as instituições de *accountability*-horizontal seriam excessivamente fracas, ou mesmo ausentes. Independentemente da concordância ou não com o diagnóstico de O’Donnell¹⁶, a metáfora espacial criada pelo autor ganhou aderência generalizada pela literatura. A partir de então, diferentes formas de *accountability* encontradas seriam designadas utilizando este tipo de metáfora.

¹⁶ Não apenas a metáfora espacial, mas também o diagnóstico substantivo de O’Donnell apresentou aderência considerável pela literatura, o que se pode observar pelo foco majoritário, por parte dos estudos de *accountability*, sobre países da América Latina e as chamadas “novas democracias”. Cabe, no entanto, a crítica de Przeworski (2002), que discorda que problemas relacionados à *accountability* sejam uma faceta exclusiva das “democracias não consolidadas”. O presente trabalho adere à posição de Przeworski, mas a questão não será discutida a fundo.

Alguns anos mais tarde, O'Donnell (2003) traria mais especificações ao conceito de *accountability*-horizontal. O autor diferenciou-o entre dois tipos de instituições: as de contrapeso (*balance horizontal accountability*); e as mandatadas (*mandated horizontal accountability*). Instituições de contrapeso conformariam um sistema onde instituições com jurisdições legalmente determinadas se controlam mutuamente, impedindo que suas jurisdições sejam invadidas pelas outras instituições. Em termos menos abstratos, este tipo diz respeito aos *checks and balances* entre executivo, legislativo e judiciário. Nas palavras de O'Donnell, o sistema de instituições de contrapeso “organizes the flow of power and authority in the government and the state, thus normally producing a division of labor among the relevant public institutions, which are therefore enabled to discharge their respective responsibilities” (Ibid., p. 44). Instituições mandatadas, por sua vez, consistiriam em um conjunto de agências estatais (controladorias, *ombudsmen*, *accounting offices*, entre outras) legalmente designadas para combater ações ilegais de instituições estatais. Diferentemente das instituições de contrapeso, essas agências mandatadas não funcionariam por meio de equilíbrios mútuos de poder, mas via formatos institucionais especificamente designados para, não apenas reduzir riscos de invasões de jurisdição, mas principalmente evitar e punir ações ilegais por parte das instituições governamentais. O autor esclarece que as instituições mandatadas e de contrapeso fomentariam entre si uma relação de complementação e reforço. Isso ocorreria na medida em que as instituições mandatadas, por operarem de maneira permanente (proativa, e não reativa), desempenhariam um trabalho de fiscalização não realizado pelas de contrapeso. A figura 1.1, abaixo, oferece uma representação gráfica buscando esclarecer o mapa conceitual sugerido por O'Donnell (Ibid.).

Figura 1.1

Distinções analíticas: instituições de *accountability* horizontal de contrapeso (*balance*) e mandatadas (*mandate*)

Os conteúdos dos conceitos horizontais mandatado e de contrapeso diferenciam-se consideravelmente daqueles da *accountability*-vertical (chamada de eleitoral na seção anterior). Em primeiro lugar, os atores não estatais saem de cena na *accountability*-horizontal, deixando de ocupar a posição de agentes de *accountability*. A intuição por trás da metáfora espacial de O'Donnell (horizontal) é a de que, tanto agentes da *accountability* quanto os sujeitos a ela, são atores pertencentes ao mesmo nível, ou seja, à esfera estatal. Mais especificamente, os agentes da *accountability* são, nas instituições mandatadas, agências estatais, parte da burocracia estatal, com funções específicas de monitoramento. Já nas instituições de contrapeso, podem ser compreendidos como atores políticos (pertencentes ao executivo, legislativo e judiciário), sejam eles eleitos ou não. Quanto aos sujeitos à *accountability*, destacam-se não apenas os políticos eleitos, mas também outros atores estatais, pertencentes às burocracias e aos três poderes. Por fim, no que tange ao domínio da *accountability*, nova diferença se aplica às instituições mandatadas e de contrapeso. Em relação às primeiras, sancionam-se ações irregulares dos atores estatais. Neste caso, a sanção ganha forma de punição, em que se autua uma atividade ilícita ou implementações inadequadas dos processos do ponto de vista de regras formais que os especificam anteriormente (O'Donnell, 2003). No que tange às instituições de contrapeso, por sua vez, o conceito pode envolver não apenas irregularidades legais ou processuais, mas também julgamentos políticos quanto à atuação dos atores estatais.

1.3.2. PARA ALÉM DAS ELEIÇÕES (II): A *ACCOUNTABILITY*-SOCIAL

Em comparação com a categoria vertical, uma característica importante da *accountability*-horizontal é a ausência de atores sociais. Considerando as categorias horizontal e vertical, as possibilidades dos cidadãos de responsabilizar e aplicar sanções sobre a atuação dos atores estatais estariam restritas, portanto, aos momentos eleitorais. Não obstante, novas literaturas surgiram voltadas a considerar, a partir do conceito de *accountability*, a incidência de atores sociais também nos momentos entre-eleições.

Accountability-social é o termo mais comumente utilizado para pensar a questão. Assim como no caso da *accountability*-horizontal, o termo surge da literatura que via problemas políticos enfrentados pelas “novas democracias”, especialmente as da América Latina, como decorrências da ausência ou fraqueza de mecanismos estatais de fiscalização dos líderes políticos. Peruzzotti e Smulovitz aderem a este debate, defendendo que os diagnósticos pessimistas acerca do estado das democracias latino-americanas estariam pautados em um olhar demasiadamente focado nas instituições tradicionais de *accountability* horizontal e vertical. Segundo os autores, as análises inseridas neste debate ignorariam “el crecimiento de otras alternativas de control político basadas en las acciones de los ciudadanos (...)” (Peruzzotti, Smulovitz, 2002, p. 24), as quais trariam a potencialidade de compensar “muchos de los dos déficits intrínsecos de los mecanismos tradicionales” (Ibid., p. 33).

A incorporação de experiências inseridas na concepção social de *accountability* constitui mais um movimento de pluralização das encarnações do conceito. No que tange aos agentes da *accountability*, a única forma possível de considerar a ação da sociedade era aquela materializada pelo mecanismo eleitoral, onde o agente da *accountability* seria o cidadão individual, desvinculado. A concepção social, por sua vez, permite pensar a incidência de atores mobilizados por meio da ação coletiva – por exemplo, organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Quanto aos atores sujeitos à *accountability*, a concepção social também amplia a musculatura do conceito. Na *accountability*-vertical, a atuação social contava com incidência direta apenas em relação a atores políticos eleitos, e apenas de maneira indireta sobre atores estatais não eleitos (indireta, porque vinculada ao próprio exercício de *accountability* burocrática dos atores eleitos sobre a administração pública). A ação coletiva de atores sociais pressuposta no

conceito defendido por Peruzzotti e Smulovitz, por sua vez, permite considerar a atuação de atores coletivos sobre uma gama mais ampla de atores estatais, tais como os burocratas.

Uma terceira alteração diz respeito ao domínio da *accountability*. Uma das limitações das eleições adviria do fato de utilizarem um instrumento que emite uma informação pouco rica (voto) para exercer controle sobre o conjunto de todas decisões pretéritas dos incumbentes e, simultaneamente, de expressar a adesão às promessas de atuação futura dos candidatos. Os mecanismos de *accountability*-social apresentados por Peruzzotti e Smulovitz, por sua vez, operam de forma descentralizada e fragmentada. Os controladores não estão restritos a um único instrumento. Assim, é possível que agreguem informação mais rica ao exercício do controle, especificando, quem está sujeito a ele, que tipo de ação está sendo objeto de controle, e as razões para tal. Ademais, ações de *accountability*-social permitem que seus agentes desviem da necessidade da regra majoritária para colocar questões na pauta política. Esta regra acaba sendo substituída, em alguma medida, pela capacidade de “fazer barulho”. Em outras palavras, na *accountability*-social, a soma de preferências individuais de valor idêntico cede espaço a um tipo de cálculo de agregação que considera a intensidade de preferências sociais (Ibid.).

Até aqui, a ampliação da musculatura do conceito de *accountability* em sua concepção social foi considerada apenas em termos dos novos conteúdos que podem revestir a ossatura conceitual. De fato, estas novas encarnações colocam questões teóricas instigantes para pensar a incidência de atores sociais sobre a política. Por um lado, a concepção social permite dar conta de experiências que elevam questões legítimas à agenda pública não consideradas pelas outras concepções. E mais. Uma vez na agenda pública, estas mesmas questões podem integrar a agenda eleitoral. Por outro lado, a fundamentação da legitimidade deste tipo de ação não é pacífica (Przeworski, 2002). Sabe-se, por exemplo, que a entrada dessas questões, em boa medida, depende de recursos de mobilização e/ou publicização, de maneira que é de se esperar uma estratificação de status socioeconômico mais desigual que no caso das eleições (ver seção 1.1).

Para além de trazer mudanças à musculatura do conceito, no entanto, a noção de *accountability*-social também não corresponde de maneira completa à sua ossatura, dilatando a compreensão de elementos constitutivos do conceito¹⁷. Uma vez que são realizadas em âmbito

¹⁷ As implicações dessa dilatação serão discutidas com mais profundidade na seção 1.5.

estritamente societal, essas ações não são institucionalizadas. Ou seja, os agentes da *accountability*-social não contam com um caminho formalmente estabelecido, nem com mecanismos próprios para aplicar sanções sobre autoridades, tal como ocorre nos casos vertical e horizontal. De maneira geral, o sucesso das ações de *accountability*-social depende, segundo Peruzzotti e Smulovitz (2002, 2006), do impacto que são capazes de causar sobre os cálculos dos políticos e tomadores de decisão. Os autores apontam duas principais maneiras a partir das quais as sanções sobre atores políticos poderiam ser realizadas. A primeira delas consiste na imposição de custos reputacionais. Neste caso, seria utilizada uma estratégia de *framing* para enquadrar um evento particular em uma interpretação social de um problema mais amplo. Por meio desta estratégia, atores sociais ampliariam a atenção dada a um problema específico, incorporando-o à agenda pública, e “amplia[ndo] el alcance y el numero de los conflictos como los temas sobre los cuales los funcionarios públicos están obligados a responder e informar” (Idem, 2002). A segunda maneira pela qual atuariam instâncias de *accountability*-social apontada pelos autores é a ativação, direta ou indireta, de mecanismos de *accountability*-horizontal. A ativação indireta ocorreria por meio de denúncias na mídia (jornalismo investigativo), demonstrando ações ilegais por parte de atores políticos e levando à atuação de mecanismos horizontais capazes de aplicar-lhes sanção. Já a ativação direta consistiria no que os autores chamam de mobilização legal, em que ações judiciais são iniciadas pelos próprios atores sociais. A figura 1.2 ilustra as possibilidades apontadas pelo conceito de *accountability*-social.

Figura 1.2
Distinções analíticas: *accountability* social (Peruzzotti, Smulovitz, 2002)

[1] Accountability vertical

[2] Accountability horizontal mandatada (O'Donnell, 2003)

[3] Accountability social – Ativação de instâncias horizontais (Peruzzotti, Smulovitz, 2002)

[4] Accountability social – *Framing* (Peruzzotti, Smulovitz, 2002)

Fonte: elaboração própria
(Desenho baseado em Gurza Lavalle e Isunza, 2010)

1.3.3. PARA ALÉM DAS ELEIÇÕES (III): A *ACCOUNTABILITY-TRANSVERSAL*

A incidência de atores sociais coletivos mediante mecanismos de *framing* e ativação de instâncias de controle horizontal alarga, mas não esgota, as possibilidades de se pensar *accountability*-democrática para além dos momentos eleitorais. Um segundo conjunto de experiências tem suscitado a atenção dos autores, trazendo questões intrigantes acerca da *accountability*.

O objeto, neste caso, é de apreensão mais difícil, mas de especial interesse para este trabalho, pois conforma parte importante do conjunto de instâncias de inovação democrática que são o objeto da dissertação. As experiências tratadas aqui envolvem a incidência de atores societais, coletivos. Sua particularidade, por sua vez, advém do fato de que esses atores se localizam não em seu “habitat natural”, em âmbito social, mas exercem controle mediante ocupação de posições institucionais no interior da estrutura estatal. Assim, são experiências

que ofuscam as fronteiras entre Estado e sociedade, e nesse sentido, ilustram o nível de complexidade dos processos de governança contemporânea. Alguns dos exemplos mais conhecidos envolvem: entrada de atores sociais em instâncias que organizam eleições federais no México (Instituto Eleitoral Federal – IFE) (Isunza, Gurza Lavalle, 2012), instâncias de controle e decisão das políticas setoriais no Brasil (conselhos) (Ibid.), envolvimento de associações da sociedade civil em órgãos de *accountability*-horizontal na Índia (a experiência da coalizão de OSCs *Rationing Kruti Samiti* – RKS) (Goetz and Jenkins, 2001), experiências de orçamento participativo no Brasil, participação de cidadãos nos processos de reforma escolar e policial nos Estados Unidos, e experiências de descentralização da política de desenvolvimento rural no México¹⁸.

Do ponto de vista da *accountability*, esta posição institucional lhes rende um caráter híbrido, em que, se não podem ser consideradas instâncias estatais em sentido estrito, tampouco reproduzem os padrões de pressão social descritos por Peruzzotti e Smulovitz. São classificadas, pois, como instâncias de *accountability*-transversal (Gurza Lavalle, Isunza, 2010; Isunza, 2006) ou diagonal (Goetz and Jenkins 2001). A figura 1.3 ilustra este tipo de *accountability*.

[1] Accountability vertical

[2] Accountability horizontal mandatada (O'Donnell, 2003)

[3] Accountability social – Ativação de instâncias horizontais (Peruzzotti, Smulovitz, 2002)

[4] Accountability social – *Framing* (Peruzzotti, Smulovitz, 2002)

[5] **Accountability transversal (Isunza, 2006)**

Fonte: elaboração própria
(Desenho baseado em Isunza, 2006 e Gurza Lavalle, Isunza, 2010)

¹⁸ Para um estudo comparado destas três últimas experiências, ver Ackerman (2004).

Parte das novidades atribuídas às experiências transversais advém do fato de que operam mediante construção de interfaces relativamente estáveis entre atores sociais e estatais, para que os primeiros incidam sobre as políticas públicas (Isunza, 2006). Isso não é pouco, se considerado que mecanismos institucionalizados para incidência social sobre o funcionamento do Estado se restringiriam, sem essas experiências, ao mecanismo eleitoral. Em comparação com as eleições, todavia, as experiências transversais fornecem uma ampla gama de novas possibilidades: permitem que cidadãos, e mais comumente, atores coletivos ocupem a posição de agentes da *accountability*. Quanto ao domínio e os sujeitos à *accountability*, permitem a incidência não sobre a escolha de representantes políticos, mas sobre aspectos mais específicos das políticas em suas diversas fases, e dos atores políticos, eleitos ou não, responsáveis por elas.

As possíveis contribuições desses espaços de relação entre sociedade e Estado têm sido abordadas por vertentes concentradas tanto na eficiência governamental para a entrega de serviços públicos, quanto no aprofundamento democrático via mecanismos de participação. Para autores os pertencentes ao participacionismo, a fundação institucionalizada destas instâncias permite pensar o desenho institucional como um fator relevante para sistematizar as possibilidades de contribuição da participação para a resolução de problemas específicos da democracia (Fung 2006; Smith 2009). Já os autores da primeira vertente encontraram nestas experiências uma alternativa promissora às limitações das propostas de reforma participativa oferecidas pelas agências multilaterais, propostas integradas à agenda do desenvolvimento. Isso ocorreria graças à sua capacidade das instâncias de aprofundar o sentido limitado de co-produção das experiências existentes até então no horizonte daquela agenda – compostas por mecanismos de incidência social emuladores da lógica de mercado¹⁹ – para noções mais exigentes de cogovernança (Ackerman, 2004; Fox, 2015).

Em suma, o principal movimento que se pode identificar nas análises da literatura acima diz respeito a uma substancial pluralização das encarnações (conteúdos que revestem os elementos da ossatura conceitual) da *accountability*. A Tabela 1.1, abaixo, procura sistematizar esse movimento, indicando, para cada novo subtipo de *accountability*, os novos conteúdos (nas

¹⁹ De um lado, mecanismos de “saída”, em que os usuários de serviços públicos escolheriam dentre uma multiplicidade de provedores aqueles que mais se adequam às suas necessidades, controlando-os de maneira indireta, mediante uma espécie de mão invisível; de outro, mecanismos de voz, caracterizados pelo *feedback* dos usuários sobre a qualidade dos serviços prestados, como forma de aproximá-los à necessidade daqueles que os utilizam.

células) anexados a seus elementos (agente da *accountability*, sujeito a ela, e domínio). Duas são as principais implicações deste processo que serão objeto de discussão nas próximas duas seções.

Tabela 1.1
Conteúdos da *accountability* para cada elemento e tipo de *accountability*

Tipo de <i>accountability</i>	Agente da <i>accountability</i>	Sujeito à <i>accountability</i>	Domínio
Eleitoral/ Vertical	Cidadão individual	Atores estatais eleitos (representantes)	Conjunto amplo de decisões coletivas analisadas do ponto de vista da concordância política
Horizontal de Contrapeso	Atores políticos eleitos ou não (Executivo, Legislativo, Judiciário)	Atores estatais eleitos ou não (foco em Executivo, Legislativo, Judiciário)	Conjunto amplo de decisões coletivas analisadas do ponto de vista das jurisdições de cada ator e da concordância política
Horizontal Mandatada	Burocracias estatais especializadas	Atores estatais eleitos ou não (foco em burocracias estatais)	Decisões específicas analisadas do ponto de vista da legalidade da atuação e regularidade processual
Social	Atores coletivos (mídia, organizações da sociedade civil, movimentos sociais)	Atores estatais eleitos ou não	Decisões específicas analisadas do ponto de vista da legalidade de da concordância política
Transversal/ Diagonal	Instâncias institucionalizadas híbridas (formadas de atores estatais e representantes da sociedade civil organizada)	Atores estatais eleitos ou não (foco em burocracias estatais)	Operação das políticas públicas analisadas do ponto de vista de sua pertinência para os usuários

Fonte: elaboração própria, com base da revisão da literatura citada ao longo da seção 1.3.

A primeira delas busca ater-se ao movimento de pluralização das encarnações que revestem a ossatura do conceito. A partir dos desdobramentos mais recentes da literatura, a seção 1.4 sugere que ainda é possível adicionar novos conteúdos à musculatura conceitual sem alterar sua ossatura. Esses conteúdos referem-se aos diferentes tipos de atores sujeitos à *accountability* de instâncias híbridas, cujo reconhecimento pode suscitar discussões relevantes à compreensão da complexidade das democracias contemporâneas. Em seguida, na seção 1.5, a análise se concentrará sobre implicações conceituais mais graves do processo de pluralização das encarnações da *accountability*, notadamente, as relativas às alterações causadas sobre a ossatura

conceitual, sobre o *core concept*, de *accountability*, tal como definido na seção 1.2. Neste caso, será formulada uma alternativa conceitual a partir do intercâmbio entre *accountability* e controle: o conceito de controle difuso.

1.4. OS CONTEÚDOS RELACIONAIS DA *ACCOUNTABILITY*: NOVOS HORIZONTES DE ANÁLISE

Grande parte desse movimento de pluralização, como pode-se identificar na leitura da Tabela 1.1, ocorreu sobre os agentes da *accountability*. Em um sentido que evidencia a crescente complexidade da governança democrática, cidadãos individuais, atores políticos eleitos ou não, burocracias estatais especializadas, atores sociais agindo de maneira autônoma e atores sociais inseridos em instâncias híbridas tornaram-se, todos, possíveis agentes da *accountability*.

É pertinente notar, todavia, que enquanto esses agentes se pluralizaram de maneira expressiva, os atores sujeitos a ela não seguiram o mesmo caminho. Baseada na literatura, a Tabela 1.1 expressa uma estabilidade esperada, mas ainda assim interessante das possibilidades consideradas neste elemento. Apesar de alguma variação entre atores políticos eleitos e integrantes de burocracias estatais, este âmbito concentrou-se exclusivamente sobre atores provenientes da esfera estatal²⁰. À primeira vista, esta parece uma opção óbvia, afinal, o Estado é âmbito por excelência da tomada de decisões coletivas nos sistemas políticos democráticos. Ainda assim, é preciso lembrar que uma das faces dos Estados contemporâneos diz respeito justamente à variedade de atores não estatais envolvidos na tomada de decisões políticas e responsáveis pela gestão de políticas públicas.

Esta questão tem sido apontada por literaturas mais recentes, as quais têm criticado o olhar enviesado dos pesquisadores para o Estado e provedores estatais das políticas públicas

²⁰ Alguns exemplos de definição dos tipos de *accountability* deixam isso claro: “los interfaces transversales [de rendición de cuentas] pueden ejercer funciones [...] principalmente sobre los burócratas (directamente) y sólo indirectamente sobre los políticos” (Isunza, 2006, ênfase adicionada); “social *accountability* is the ongoing engagement of collective actors in civil society to hold the state to account for failures to provide public goods” (Joshi, Houtzager 2012, p. 150, ênfase adicionada).

(Jayal, 2008)²¹. De fato, com a pluralização de atores legítimos que exercem autoridade e influenciam decisões coletivas, torna-se necessário indagar quanto à existência de mecanismos de controle e *accountability* para as novas relações entre Estado, sociedade civil, e iniciativa privada em Estados pluralizados.

Assim, investigar iniciativas de *accountability* direcionadas a atores não estatais tem-se tornado um horizonte relevante de pesquisa.

[M]ost of the available evidence on social *accountability* initiatives has focused on citizen-led action targeted at the state and state providers. As a first cut, this focus on state providers is appropriate and often easier. However, we know that increasingly the state is only one of an array of legitimate actors who exercise public authority and influence development. With the growing fragmentation of the state through decentralization, contracting out and privatization, providers of public services (for which the state is ultimately responsible) are often non-state actors. *The result is a growing disjuncture between traditional accountability mechanisms and the new forms of pluralistic governance (Scott, 2000). Despite this changing context, we have little understanding of social accountability initiatives when they target the diverse set of non-state actors* (Joshi, Houtzager, 2012, p. 154, ênfase adicionada).

Uma dose ainda maior de complexidade é adicionada quando se considera que o exercício das funções supracitadas pode ser controlado também por atores não estatais, inseridos em instâncias híbridas de controle.

Alguns exemplos de funções públicas desempenhadas por atores não estatais nos processos recentes de governança envolvem participação na negociação sobre o desenho de políticas públicas, cogestão de serviços públicos, provisão dos mesmos, e *accountability* sobre sua entrega. Estas diferentes funções, por sua vez, podem se consubstanciar empiricamente nos mesmos atores, a partir de diversas combinações (Houtzager, Joshi, 2008). Por exemplo, atores que participam na negociação envolvendo a concepção das políticas públicas podem ser os mesmos que, mais tarde, exercem *accountability* sobre a fase de implementação. Neste caso, estas funções parecem exercer um papel de governança que se reforça mutuamente. “Actors who participate in policymaking will have a powerful interest in seeing the resulting policies

²¹ Em um nível mais intuitivo, o viés sobre atores estatais poderia ser considerado decorrente de uma importação dedutiva de distinções analíticas da teoria principal-agente para lidar com relações de *accountability* (Fox, 2015). Fox utiliza este argumento para defender uma visão mais indutiva sobre relações de *accountability*-social e transversal.

implemented, and greater capacity to monitor such implementation” (Ibid., p. 7). A questão torna-se mais complicada, entretanto, quando os mesmos atores sociais que implementam a política pública exercem fiscalizam esta implementação – o caso, por exemplo, dos conselhos de assistência social, que, ao mesmo tempo em que são compostos por representantes de organizações sociais, controlam o acesso e utilização de recursos públicos por estes atores. Por um lado, poder-se-ia afirmar a existência de uma relação clara de conflito de interesses. No entanto, em muitas circunstâncias, os interesses dos atores sociais que entregam essas políticas sobrepõem-se aos dos usuários finais. Ainda assim, se estes interesses se sobrepõem, vale perguntar porque atores societais se engajam em iniciativas de controle sobre atores em quem confiam.

A existência de instâncias híbridas de inovação democrática assumindo atribuições de controle outrora localizadas nas mãos do Estado aponta para uma possibilidade ainda maior de tipos de atores sujeitos à *accountability*. Warren (2014), por exemplo, aponta não apenas a presença de atores não estatais na entrega de serviços públicos específicos, tal como os casos mencionados acima, mas também a presença destes mesmos tipos de atores ocupando posições de fiscalização sobre agentes do mercado. Esta fiscalização concentra-se sobre o que o autor chama de irregularidades causadas sobre regimes regulatórios. Alguns exemplos envolvem o exercício de controle sobre atores potencialmente causadores de danos a objetos cuja proteção e regulação costuma ser exercida pelo Estado, tais como o meio ambiente, e o espaço urbano.

Os posicionamentos aqui sintetizados indicam possíveis ganhos envolvidos na investigação de possíveis novas encarnações da *accountability*. Como demonstrado pela Tabela 1.1, esse processo já foi realizado no que tange aos agentes da *accountability*, com evidentes ganhos analíticos. Argumenta-se aqui que uma compreensão teórica de *accountability* democrática centrada no Estado pode ser insuficiente conceitualmente para dar conta da complexidade das relações políticas em sistemas democráticos contemporâneos. Se o objetivo for compreender relações de controle em um mundo cuja governança apresenta-se de maneira crescentemente complexa, é necessário pluralizar as possíveis encarnações do conceito de *accountability* no que tange aos atores sujeitos a ela, não os restringindo aos estatais, mas sim àqueles que exercem autoridade pública, tomam decisões coletivas e as implementam. Ademais, a compreensão de que instâncias híbridas podem exercer funções de controle outrora localizadas exclusivamente

nas mãos do Estado suscita a indagação sobre quais outras possíveis iniciativas de *accountability* poderiam ser transferidas a estas instâncias, tais como a fiscalização sobre agentes de mercado apontada acima.

Ao realizar este movimento analítico, esta dissertação procura abrir espaço para contribuir para este debate. Experiências de inovação democrática, tais como as instâncias híbridas, por estarem localizadas nas fronteiras que separam Estado e sociedade civil, constituem um objeto de especial interesse para a investigação dessas possíveis novas encarnações da *accountability* democrática. Assim, parte das análises empíricas dos capítulos seguintes se concentrará justamente em investigar quais os atores sujeitos ao controle dos conselhos. Como se verá, uma compreensão do conceito de *accountability* aberta em relação aos atores sujeitos a ela é crucial para compreender a operação desta instância híbrida, bem como seus possíveis significados teóricos.

1.5. O CONTROLE COMO ARQUITETURA E PROCESSO

Como visto na seção 1.2 deste capítulo, o conceito de *accountability*, em sua versão mais precisa, assume uma dimensão temporal *ex post* bem definida, resultante de uma concepção processual em que primeiro se delegam as responsabilidades e poder de agir discricionariamente, e então se acompanha o sujeito à *accountability*, chegando a um momento final em que se aplicam sanções – as sanções viriam necessariamente após o exercício das atividades discricionárias por parte dos sujeitos ao controle. Essa definição da *accountability* como um conceito clássico permite identificar de maneira mais clara os casos que não correspondem de maneira cabal à ossatura do conceito. Como será visto, este é o caso de algumas das instâncias consideradas recentemente sob o bojo da *accountability* – com efeito, instâncias classificadas como *accountability-social* e *accountability-transversal*. Como manter a precisão na utilização do conceito de *accountability*, evitando torná-lo inócuo ao abandonar sua estrutura básica e, simultaneamente, não negligenciar experiências que não correspondem de maneira cabal a essa estrutura, mas que representam a complexidade das relações políticas nas democracias contemporâneas? Esta seção defende a utilização do conceito de “controle difuso” como uma saída para este problema. Por um lado, o conceito é mais laxo que o de *accountability*, permitindo abarcar instâncias que não correspondem à sua ossatura. Por outro, a proximidade entre

controle e *accountability* permite que se desenhem conexões entre esses conceitos e, portanto, que se investigue de maneira conceitualmente mais precisa o papel de instâncias de inovação para a produção do bem democrático da *accountability*.

Tanto para os autores pertencentes à ótica da eficiência governamental, quanto aos do ideário democrático participativo, a limitação das experiências híbridas à dimensão temporal *ex post* é alargada consideravelmente. Para Isunza (2006), por exemplo, *accountability*-transversal pode ser pensada a partir de uma tripla tipologia no que tange ao eixo temporal. O autor sugere a possibilidade de mecanismos de sanção aplicados de maneira não apenas retrospectiva (*ex post*), mas também prospectiva (*ex ante*) e processual (durante). O enfoque tem duas origens. A primeira relaciona-se à própria natureza das instâncias transversais. Diferentemente da lógica eleitoral, que apresenta um corte temporal claro, definido pelo momento das eleições, as instâncias transversais incidem sobre políticas públicas, fenômenos não pontuais, que se desdobram em processos mais longos ou mesmo cíclicos. Assim, é possível identificar que os recortes definidos por Isunza, advêm da própria categorização com que se compreendem as políticas públicas: *accountability* prospectiva agiria sobre o momento de planejamento das políticas; processual, sobre a implementação; e retrospectiva, sobre a avaliação. Esta transcendência do cerne *ex post* do conceito tem uma justificativa teórica relevante, de que, sem uma compreensão mais bem-acabada de formas de incidência direta, o papel dos cidadãos sobre a determinação dos resultados concretos das políticas públicas dependeria exclusivamente do quão os governantes são responsivos em relação aos cidadãos, e do quão os implementadores das políticas, por sua vez, são responsivos aos governantes (Isunza, 2006, p. 284-5). A segunda origem, que fornece uma base normativa para a primeira, é a perspectiva participacionista, para a qual, por definição, é relevante “la incidencia de ciudadanos sobre procesos decisórios ya sea mediante el suministro de información, la determinación de prioridades, la implementación o como formas de evaluación y supervisión” (Gurza Lavalle, Isunza, 2010, p. 29).

Esta concepção temporal mais alargada também tem sido colocada por atores concentrados na *accountability*-transversal como estratégia para aumentar a eficiência dos serviços públicos. Para Fox (2015), por exemplo, parte importante do sucesso de instâncias de *accountability* envolvendo atores sociais está alojada na capacidade de resposta do Estado em relação à voz por eles emanada. Tal capacidade, por sua vez, poderia ser transformada a partir de iniciativas

que incluem não apenas sanções negativas, mas também reformas de índole proativa, ou preventiva (ver, por exemplo, p. 353).

Por um lado, estender a compreensão da *accountability*-democrática para pensar relações entre a cidadania e tomadores de decisões coletivas para noções não apenas *ex post* é um movimento importante, que permite abarcar o processo de incidência sobre as políticas públicas. No entanto, é necessário reconhecer implicações conceituais deste exercício, principalmente no que tange ao desafio de aliar estas duas dimensões temporais – uma própria das políticas públicas (planejamento, implementação e avaliação), e outra própria do conceito de *accountability* (cessão de responsabilidades, acompanhamento das informações, responsabilização e sanção). Se, por exemplo, *accountability ex ante* disser respeito à incidência sobre o processo de planejamento das políticas, fica a dúvida: isso seria equivalente à fase própria do processo de *accountability* em que se definem as responsabilidades dos atores que utilizarão o poder discricionário (t_0 , na seção 1.2)? Se sim, chamar esta ação de *accountability ex ante* não seria o mesmo que considerar aquela que seria apenas uma fase do processo de *accountability* (ou um elemento de sua ossatura) como se fosse o todo?

Para além da questão temporal, outro problema conceitual importante diz respeito à capacidade de sanção como um elemento fundamental do *core concept* de *accountability*. Diferentemente dos processos eleitorais, e de instâncias de *accountability*-horizontal, experiências de *accountability*-social e transversal sofrem de certa incerteza ou inconstância no que tange à presença de mecanismos claros de sanção. Esta questão foi aventada na seção 1.3 para os casos de *accountability*-social, em relação aos quais há uma ausência total de mecanismos formalizados de sanção. Nesses casos, esta ausência excluiria qualquer obrigação, por parte dos tomadores de decisão de informar, justificar e explicar sua atuação, o que reduziria o significado da noção de *accountability* a elas aplicada a um expediente de influência e não de controle em sua qualificação enfática (Lindberg, 2013, p. 210; Wampler, 2004, p. 77). Em oposição a estas experiências, instâncias híbridas estão inseridas em estruturas estatais, sendo suas funções, pelo menos em parte, desempenhadas de maneira formal. Isso lhes fornece possibilidades de sanção que permitem pensá-las sob o crivo conceitual mais exigente da *accountability*. Ainda assim, disseminam-se nas análises da literatura instâncias empíricas com mecanismos incertos ou incompletos de sanção. Alguns exemplos ilustrativos incluem: experiências participativas de teor mais informativo, em que cidadãos ocupam posições institucionais para subsidiar

a formulação das políticas públicas em sua fase de planejamento; casos em que membros da sociedade civil monitoram o desempenho do orçamento governamental, mas cujo ponto final de incidência se concretiza na realização de audiências públicas – uma instância de caráter informativo –; e orçamentos participativos, que possuem um mecanismo de sanção institucional – a integração de demandas no orçamento governamental – cujo comportamento é incerto, dada a capacidade de governos de alterar a peça orçamentária ao longo de sua execução (Wampler, 2004).

Falar em *accountability* para lidar com instâncias empíricas que não realizam um de seus elementos centrais – sanção – é conceitualmente pouco preciso, já que essas instâncias não condizem com a ossatura postulada na seção 1.2. Entre os riscos de fazê-lo, está a possibilidade de disseminação de um olhar ingênuo e pouco apurado. Por exemplo, considerar os ganhos de transparência oferecidos por instâncias pautadas apenas em trocas informacionais, como benefícios à *accountability* democrática *stricto sensu* poderia esfumazar a indagação de questões fundamentais aliadas ao conceito: “What are the chief instruments of *accountability*; how are they related to each other as to the larger objective of achieving accountable governance; which instrument is likely to be most effective, and in which context? (Jayal, 2008, p. 106-7). Autores pertencentes ao campo reconhecem este problema, e tomam o cuidado de relativizar o pertencimento de suas instâncias empíricas a uma noção mais estrita de *accountability* utilizando termos como “*pro-accountability forces*”, “*pro-accountability actors*” (Fox, 2015, p. 356), e “*cogovernance for accountability*” (Ackerman, 2004).

Mas, se reconhecem esta limitação, por que insistem em considerar casos não completamente pertencentes à ossatura conceitual de *accountability*? Ao realizarem este exercício, os autores reproduzem uma intuição fundamental, de que, se aplicada a instâncias empíricas específicas, de maneira isolada, *accountability* como controle *ex post* dotado de mecanismos institucionais de sanção (o que se chama aqui de controle enfático) constitui um crivo excessivamente exigente de entrada na análise. E mais. Uma vez que *accountability* diz respeito a um processo mais amplo, reconhecem que não haveria sentido em excluir das análises instâncias que a rigor não se encaixam nessa definição mais enfática. Estas instâncias podem oferecer subsídios importantes ao processo mais geral, por exemplo, definindo regras e responsabilidades que mais tarde serão monitoradas e devidamente objetos de sanção, ou então monitorando atores e os responsabilizando para que outras instâncias lhes apliquem sanções. É

fato que *accountability* necessita sanções, e isso não pode ser perdido de vista. Não obstante, também é possível defender que estas instâncias podem ser mais bem compreendidas analiticamente, bem como seu poder potencializado empiricamente, a partir de etapas anteriores em que o controle é operado de maneira menos enfática. “Voice needs teeth to have bite – but teeth may not bite without voice” (Fox 2015, p. 357).

Os próximos parágrafos apresentam alguns casos da literatura, em suas diferentes vertentes, em que se afirma o que aqui se está chamando de dimensão da arquitetura processual.

Em relação às instituições híbridas, a dimensão pode ser colocada como uma espécie de ponto de encontro entre visões mais exigentes da incidência social (participacionismo) e estudos focados na lógica da eficiência das políticas. No primeiro caso, há o reconhecimento de que as experiências mais valorizadas pelo ideário participativo seriam aquelas com maior poder de inscrever preferências e demandas sociais sobre o funcionamento das políticas públicas – experiências, pois, dotadas de mecanismos de sanção. Ainda assim, autores têm chamado atenção para a relevância de não pensá-las de maneira isolada, e considerar ganhos que poderiam surgir de sua combinação com experiências que obedecem a critérios menos exigentes. Gurza Lavalle e Isunza (2010) defendem, por exemplo, que se deve

[...] tomar con cautela la gradación supuesta en ese continuum, pues aunque formas más complejas y estables de control social son preferibles desde el punto de vista de la democracia participativa, sería un equívoco suponer que formas más puntuales de control son innecesarias o superfluas. El quid reside en los efectos esperados de cada forma y en las combinaciones de repertorios permitidas por andamiajes institucionales complejos (Gurza Lavalle, Isunza, 2010, p. 32).

Estes mesmos autores têm ido ainda mais longe, considerando a constituição de arquiteturas institucionais de inter-relação entre experiências de inovação democrática como uma estratégia analítica para que exercícios comparativos sistemáticos permitam caracterizar, em diferentes localidades, regimes de controles sociais democráticos. Em sua análise, por exemplo, atribuem características gerais dos regimes de controle democrático no México e Brasil às arquiteturas a partir das quais suas experiências se organizam (Isunza, 2011; Isunza, Gurza Lavalle, 2012).

Interessantemente, os autores que analisam instâncias híbridas ligadas à lógica da eficiência dos serviços públicos têm chegado a resultados parecidos, ainda que em um movimento

oposto. Advogando por alternativas institucionalmente mais demandantes que aquelas contidas nas prescrições das agências multilaterais, estes autores têm argumentado a favor de modelos de experimentação institucional que aludem a elementos relacionados à dimensão da arquitetura processual. Algumas das estratégias defendidas por eles têm sido: capacidade de conectar acesso à informação e caminhos possíveis para induzir mudança; combinação entre mecanismos de *accountability* punitiva e preventiva; caracterização do processo dinâmico de interação entre capacidade de ação coletiva e acessibilidade de instâncias horizontais; e cadeias de integração federativa entre instâncias híbridas (Fox, 2015).

Esta compreensão “articulada” de seus objetos de estudo, transcendendo o foco na capacidade de sanção de instâncias específicas, todavia, não é algo exclusivo dos que pensam instâncias transversais. Já naquele que seria um dos textos fundacionais do tipo horizontal, O'Donnell alude a um embrião desta dimensão, apontando que “effective horizontal *accountability* is not the product of isolated agencies, but of network of agencies (...) committed to upholding the rule of law” (O'Donnell, 1998, p. 115, *apud* Wampler, 2004, p. 78). No mesmo sentido, Mainwaring também a menciona, porém já de maneira mais sofisticada, relacionando-a justamente à questão conceitual da sanção. O autor defende que uma relação de *accountability* deve envolver a capacidade de aplicar sanções a atores que ajam de maneira irregular (*legally ascribed sanctioning power*). Ainda assim, discorda que esta capacidade deva ser uma exigência depositada sobre todas as instâncias de *accountability*. Defendendo uma concepção mais próxima da realidade do mundo institucional, o autor argumenta ser suficiente, para caracterizar a *accountability*, a inserção em uma *relação entre instâncias* que, consideradas *em conjunto*, acessem informação, imputem responsabilização, e apliquem sanção.

Accountability cannot exist with no sanctioning power; some capacity to redress wrongdoing by referring a case to other venues (especially the justice system) is critical to systems of *accountability*. As denned here, however, *accountability* does not require direct, legally ascribed sanctioning power. Agencies of oversight are expected to refer possible wrongdoings to actors that can impose sanctions; this indirect sanctioning power suffices to characterize a relationship of *accountability* (Mainwaring, 2003, p. 13, ênfase no original).

No caso de instâncias horizontais, este reconhecimento evoluiu para uma agenda de pesquisa voltada explicitamente à compreensão da integração de instâncias em arquiteturas processuais de ações sobre irregularidades estatais. No Brasil, por exemplo, é possível encontrar

literaturas explorando ações administrativas e criminais sobre a corrupção estatal à luz da capacidade de cooperação entre diferentes instituições de controle, tais como Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União, Ministério Público e Polícia Federal, apontando a relevância da coordenação para a efetividade de sua atuação (Aranha, 2014, 2015; Filgueiras, 2015; Taylor, Buranelli, 2007), bem como o caráter dinâmico e o status variável desta coordenação (Arantes, 2016).

O interesse deste trabalho não é, evidentemente, o combate à corrupção, mas a compreensão mais precisa da incidência de instâncias de inovação democrática, particularmente conselhos gestores de políticas públicas, e a interpretação da mesma a partir de uma concepção de controle democrático, utilizando distinções conceituais oferecidas pela literatura de *accountability*.

O exercício de pluralização das encarnações que revestem a ossatura do conceito de *accountability* realizado ao longo das últimas décadas trouxe novos conteúdos teoricamente relevantes. Isso permitiu que novas experiências, tais como as híbridas, especialmente relevantes para este trabalho, fossem compreendidas a partir dos crivos conceituais de *accountability*. Esse exercício, no entanto, veio acompanhado de imprecisões conceituais e, ao passo que mais complexa reconheceu-se a *accountability*-democrática, dois principais desafios conceituais foram projetados pela literatura: como contornar problemas decorrentes do alargamento da concepção temporal *ex post*, e da relativização do elemento da sanção. Com o enfoque em instâncias híbridas, marcadas por algum grau de institucionalização, mas cuja riqueza da atuação transcende suas limitações no que tange ao atendimento à risca dos critérios mais exigentes da *accountability*, este trabalho adere ao esforço conjunto de autores que defendem que estas instâncias, mesmo que não sejam a consubstanciação cabal do conceito, podem ter seu papel desvendado de maneira proveitosa a partir de sua utilização. O conceito de *accountability* é valioso, entre outras razões, porque fornece uma estrutura clara a partir da qual interpretar experiências empíricas, e permite pensar teoricamente seu papel, comparando-o com os papéis de diferentes tipos de *accountability*. A saída para não alimentar propostas ingênuas ou pouco precisas, todavia, consiste em escolher analisar estas instâncias a partir de um conceito menos enfático, porém compatível: controle.

Mais especificamente, o trabalho advoga pela utilização de uma qualificação alternativa do conceito de controle, chamada aqui de “controle difuso” (em oposição à qualificação enfática,

que diz respeito à aplicação do crivo analítico completo da *accountability*). Acredita-se que uma estratégia promissora para interpretar o papel de instâncias de inovação democrática a partir do controle envolve, por um lado, diminuir o nível de exigência no que tange à tomada de decisão estritamente *ex post* e sua capacidade de sanção e, por outro, trazer ao primeiro plano (utilizar como crivo de entrada) a inserção das experiências em arquiteturas processuais de controle sobre autoridades públicas, ou sobre tomadores e implementadores de decisões públicas. Como visto acima, a dimensão da arquitetura processual tem sido valorizada pelas diferentes vertentes da literatura do tema (mesmo as que não lidam com inovações democráticas) como uma maneira de pensar conjuntamente, sob o crivo da *accountability*, instâncias variadas no que tange à sua capacidade de aplicar sanções de maneira *ex post*. Aqui, a mesma dimensão se colocará como uma estratégia profícua para lidar com instâncias híbridas, que não atendem cabalmente ao conceito de *accountability*, assumindo uma visão explícita quanto às suas limitações no que tange à produção de expedientes de *accountability*. Diferente de um conceito enfático, em que a relevância das instâncias empíricas depende do quanto se aproximam do formato “decisões *ex post* com aplicação de sanção”, no controle difuso, a relevância das instâncias será medida a partir de sua posição no interior de uma rede maior de instâncias que exercem controle.

Assim controle difuso pode ser definido como o exercício de controle realizado por *Alfa* sobre *Beta*, sendo que *Alfa* compreende um conjunto de instâncias que compartilham atribuições de controle sobre *Beta*. O controle difuso de *Alfa* sobre *Beta* ocorre quando *Alfa* transfere discricionariedade, tem direito de requerer informação sobre a utilização do poder discricionário por *Beta*, imputar responsabilidade e aplicar sanções sobre o mesmo. No entanto, diferentemente de um conceito de controle enfático, no controle difuso, *Alfa* deve ser compreendido como um conjunto de atores inter-relacionados, que dividem tarefas na realização das diferentes fases do processo de controle.

Como afirmado acima, esta definição parte de uma compreensão do conceito de *accountability* como um conceito clássico, em que as subcategorias compartilham um núcleo comum. Quando autores recorrem à classificação da *accountability* como um conceito radial, que permite que subcategorias não partilhem um núcleo comum – admitindo, como pertencente ao conceito, tanto a dimensão da *answerability* como *enforcement* – buscam não abrir mão das in-

tuições relevantes apontadas acima. No entanto, ao não considerarem a *accountability* um conceito clássico, perdem clareza na iniciativa de definir diferentes tipos de *accountability* a partir da variação de sua musculatura conceitual. Ao considerar a *accountability* um conceito de tipo clássico, por sua vez, este trabalho busca preservar o *core concept* de *accountability*, aplicando o mesmo crivo conceitual a todos os subtipos deste conceito (*e.g. accountability-horizontal, accountability-vertical*). No entanto, reconhece que este crivo é realizado, no mundo empírico, de maneira difusa, ou seja, a partir de diferentes arranjos de instituições que podem partilhar atribuições em uma arquitetura processual. Partes específicas destes arranjos realizam, não *accountability stricto sensu*, mas controle em termos difusos. A *accountability*, por sua vez, é realizada pelas partes conectadas entre si em arquiteturas.

Em termos analíticos, o aspecto da arquitetura, no conceito de controle difuso, permite desenhar redes de instâncias que exercem controle. Já a introdução do aspecto processual permite interpretar o papel de partes destes arranjos, ou de instâncias no interior das arquiteturas, para a realização do controle em momentos específicos da estrutura conceitual da *accountability* (sendo a aplicação retrospectiva de sanções, apenas um desses momentos – um momento particularmente relevante, é verdade). Aliar as arquiteturas, por sua vez, às ações desempenhadas por suas instâncias em lógica processual, coloca-se como uma maneira possível de traçar diagnósticos mais agregados no que tange ao papel dessas instâncias ou das arquiteturas para a *accountability*.

1.6. SÍNTESE

Este capítulo argumentou que *accountability* constitui um conceito especialmente pertinente para investigar o papel teórico das inovações democráticas – e, portanto, dos conselhos gestores de políticas públicas, o objeto de interesse desta dissertação – no governo representativo. Utilizá-lo envolve reconhecer a insuficiência das eleições como mecanismo capaz de operar a conexão entre cidadania e autoridade política que é própria da democracia e, aproximar-se da causa daqueles que apontam para a relevância de experiências de inovação democrática. Ao mesmo tempo, aqueles que recorrem ao conceito são compelidos a considerar de

maneira “realista” as expectativas em relação a seus objetos de análise – incluindo, por exemplo, a existência de *trade-offs* entre a produção de *accountability* e de outros bens igualmente desejáveis para uma democracia saudável.

Não obstante, o amplo escopo de aplicação do conceito reduz seu grau de especificidade analítica, o que é potencializado pela tendência crescente da literatura em aplicá-lo nas últimas décadas. Assim, a possibilidade de que a *accountability* ofereça operacionalizações viáveis para pensar o papel da inovação democrática depende de um exercício prévio de especificação analítica. É a isto que se dedicou este capítulo, a partir da defesa de dois pontos. O primeiro diz respeito à necessidade de se considerar de maneira mais aberta a dimensão relacional da *accountability*, pluralizando suas encarnações principalmente no que tange aos possíveis tipos de atores sujeitos ao controle das experiências de inovação democrática – não apenas atores estatais, mas um conjunto mais amplo de autoridades públicas, e tomadores/ implementadores de decisões públicas. O segundo ponto, mais complexo, propõe o conceito de *controle difuso*, uma alternativa ao de *accountability* (compreendida como *controle enfático*). Diferente do conceito enfático, em que a relevância das instâncias empíricas depende do quanto se aproximam do formato “decisões *ex post* com aplicação de sanção”, no controle difuso sua relevância será medida a partir de sua posição no interior de uma arquitetura processual de controle das políticas públicas.

Estes dois pontos servirão como dimensões a partir das quais conselhos serão analisados nesta dissertação. A possibilidade de que iluminem faces ainda pouco pensadas dos conselhos indicará a pertinência do exercício conceitual aqui proposto.

CAPÍTULO 2

CONSELHOS DE POLÍTICAS

CONTROLES E ARQUITETURAS

2. CONSELHOS DE POLÍTICAS: CONTROLES E ARQUITETURAS

Da argumentação seguida até o momento, pode-se definir controle-democrático como a incidência de atores sociais sobre as decisões políticas que sobre eles recaem (Smith, 2009; Gurza Laval, Isunza, 2010) – uma simples qualificação da definição original de Dahl (1982), como uma relação causal entre atores tal que as preferências de um levem à ação ou propensão a agir de outro. Já *accountability* democrática foi definida como uma versão exigente ou enfática de controle, pois marcada por um processo que envolve transferência de poder decisório de representados a seus representantes, atrelada ao direito de cobrar informações, imputar responsabilidade e aplicar sanções *ex post*. O conceito de controle difuso, finalmente, designa casos que não atendem à risca aos critérios da *accountability*, mas cuja inserção em arquiteturas processuais de controle permite analisá-los desde o ponto de vista deste conceito.

Esta dissertação está interessada em construir diagnósticos sobre a operação dos conselhos como instâncias de *accountability* e controle, e em desvendar suas possibilidades de produzir esses bens democráticos. Avançando nessa direção, o presente capítulo se propõe a apresentar estas instâncias como o objeto empírico deste trabalho e, principalmente, a investigar as interpretações da literatura que o estudou, à luz das distinções analíticas desenvolvidas no capítulo anterior.

Conselhos constituem um objeto privilegiado para investigar a produção de expedientes de *accountability* e controle por instâncias de inovação democrática, o que se deve ao seu perfil institucional voltado à incidência sobre as políticas. Para a literatura participacionista brasileira, a consideração de questões relacionadas à incidência dos conselhos constitui, de fato, um tema recorrente, bem como o entendimento dos mesmos como instâncias de “controle”. Mais especificamente, quando mobiliza o conceito de controle para pensar conselhos, a literatura o faz anexando-lhe o adjetivo “social”. Assim, é comum deparar-se com descrições dos conselhos como experiências de “controle social sobre as políticas”.

Todavia, é interessante notar que, não apenas inexiste um consenso acerca de significado de “controle social”, como também são raras as ocasiões em que o termo é acompanhado de

um trabalho explícito de precisão conceitual. Isso se explica pelo fato de “controle”²², no cenário nacional, constituir categoria nativa, própria dos *atores*, incorporada pelos *autores*, e utilizada como um repositório de significados diversos. Como consequência dessa trajetória, diferentemente das distinções postuladas no capítulo anterior, “controle” acabou se tornando para a literatura um conceito mais forte e mais exigente que a própria “*accountability*”²³. Esta, por sua vez, foi não apenas compreendida de maneira mais restrita pela literatura (a partir da ideia de “fiscalização”), como também se chegou a depositar sobre ela até mesmo sentimentos de desconfiança. Confira-se a seguir.

É possível encontrar pelo menos duas acepções de “controle” assumidas pela literatura de conselhos. Uma geral, ligada à ideia de incidência, e uma específica, mais próxima à noção de fiscalização, ou, em termos mais vagos, reação. No que se refere à primeira, pode-se identificar que, por um lado, a literatura reconhece a conexão entre “controle” e a ideia geral de incidência dos conselhos, por exemplo, a partir de definições como “a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública (...)”, ou “toda ação controladora da sociedade (...) objetivando as políticas (...)” (Arantes, Mesquita, Machado, et al. 2007, p. 471). Por outro lado, a confluência semântica com propostas mais afetas à ideia de eficiência governamental, principalmente ligadas à agenda da segunda onda de reformas estruturais do Estado, levou a que iniciativas de caracterização mais específica do conceito buscassem conectá-lo a concepções exigentes de democratização e defesa de direitos da cidadania. Assim, não é raro encontrar definições de “controle social” acompanhadas de exigências normativamente orientadas acerca das condições de operação para um tipo de incidência desejável – *e.g.* partilha de poder e processos dialógicos –, e dos efeitos esperados desta incidência – *e.g.* conquista da cidadania, fortalecimento da sociedade civil, e concretização dos interesses da coletividade (van Stralen, Lima, Sobrinho, et al. 2006; Arantes, Mesquita, Machado, et al. 2007; Serafim, 2007). A definição de Serafim (2007, pp. 41-2)²⁴ ilustra de maneira clara a tendência:

²² Doravante, as aspas serão utilizadas como sinal diacrítico para designar a utilização do termo “controle” como categoria nativa. Com isso, busca-se diferenciá-lo do conceito tal como definido no capítulo anterior.

²³ A tradução literal de *accountability* para o português é “prestação de contas”. Ela não será utilizada, porque parte do argumento é mostrar como uma relação de *accountability* estende em um processo mais longo, no qual a prestação de contas pode ser compreendida como uma de suas etapas (a etapa fundamental, ainda assim).

²⁴ É preciso reconhecer que o objeto da autora não são os conselhos especificamente, mas sim as agências reguladoras. Ainda assim, não apenas sua definição é ampla suficientemente para ser aplicada a qualquer instância de inovação, como ela própria é baseada em um conjunto amplo de estudos sobre conselhos.

[...] denominamos controle social ampliado aquele que permite um debate político amplo sobre a definição dos sentidos das políticas públicas e ações do Estado, com postura mais ativa e propositiva de uma ampla diversidade de atores, que repercutirá nas decisões estratégicas sobre políticas públicas e ações do Estado, definindo novos sentidos e horizontes para as políticas públicas e visando gerar transformação com ativa participação da sociedade.

A segunda acepção do termo, por sua vez, diz respeito ao “controle” como um tipo de ação reativa dos conselhos, em contraposição a sua atuação propositiva. Uma possível origem desta diferenciação é a própria legislação do Sistema Único de Saúde (SUS), segundo a qual o conselho “atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente” (Brasil, 1990 *apud* van Stralen, Lima, Sobrinho, et al. 2006, p. 622, ênfase adicionada). Neste caso, “controle” passa a constituir uma entre um conjunto mais amplo de atividades dos conselhos. Uma diferenciação clara é oferecida por Tatagiba (2002, p. 91). Segundo a autora, adaptando o argumento de Carvalho (1998), conselhos realizariam três principais tipos de ação: vocalização de demandas sociais; deliberação, compreendida como “incluir o Estado à ação”; e, finalmente, “controle social”, compreendido como “impedir o Estado de transgredir”, ou seja, fiscalizá-lo com o intuito de corrigir irregularidades.

É possível identificar que, enquanto a concepção de controle utilizada pela presente dissertação vê a aplicação de sanções como um momento importante do processo de *accountability* no que tange à incidência, pois atrela uma ideia de *enforcement* à sua atuação, a literatura participacionista brasileira apresenta desconfiança sobre este expediente, considerando o exercício do controle em termos reativos uma atividade menos desejável aos conselhos. Isso é particularmente claro no caso das concepções deliberacionistas da literatura. Para Cunha (2010), por exemplo, enquanto decisões dos conselhos voltadas ao que chama de elaboração da política indicariam uma alta capacidade decisória, aquelas de “controle sobre ações públicas” designariam uma capacidade mais baixa. As razões para esta hierarquização valorativa são esclarecidas por Almeida (2009), e Almeida e Tatagiba (2012). As autoras argumentam que um tipo de ação reativa²⁵ por parte dos conselhos, ao mesmo tempo que institucionalmente rele-

²⁵ Neste caso, por atuação reativa as autoras referem-se não apenas a ações de fiscalização, mas a todo tipo de ação em que o conselho responde a um pedido ou demanda, seja ele referente à avaliação retrospectiva ou prospectiva da política.

vante, por lhes proporcionar a condição de atores com capacidade de veto nos processos decisórios das políticas, conferir-lhes-ia uma posição desconfortável caso não venha acompanhada de atribuições de discussão sobre diretrizes das políticas com atores relevantes da área e tomada de decisões de planejamento. Isso, porque, sem poder propositivo, conselhos estariam diante de um dilema entre duas alternativas indesejadas – aprovar a continuidade do fluxo decisório da política, apesar da discordância de seu sentido, ou reprová-lo, impedindo que a implementação da política chegue ao usuário²⁶ (ver também o diagnóstico de Cardoso, 2003).

Portanto, investigar como a literatura pensou conselhos a partir do controle e da *accountability* – a presente proposta de análise –, não equivale a investigar a utilização destes conceitos pela mesma. É preciso concentrar-se na forma como a *ideia* de controle, compreendida aqui como *incidência* dos conselhos, foi considerada pela literatura.

A primeira seção apresentará conselhos como instâncias com um perfil institucional propenso à incidência sobre as políticas públicas. A partir de então a segunda e terceira seções buscarão esclarecer como esta incidência foi considerada pela literatura, a partir das dimensões analíticas desenvolvidas no capítulo anterior. A segunda seção buscará esclarecer quais foram os tipos de atores considerados sujeitos à incidência dos conselhos ao longo da evolução da literatura, desde seu primeiro momento, na década de 1990. Já a terceira seção explorará a forma como a literatura pensou conselhos na dimensão da arquitetura processual, ou seja, como tem enxergado sua incidência a partir de sua inserção em redes mais amplas de instâncias de inovação democrática e controle.

2.1. UM PERFIL INSTITUCIONAL VOLTADO À INCIDÊNCIA

Em termos comparativos, o cenário brasileiro de inovação democrática, não apenas é plural e vasto, com diferentes experiências espalhando-se pelo território nacional, como também

²⁶ Diante destes conjuntos de condicionantes ao exercício do “controle” desejável por parte dos conselhos, não é de se espantar que iniciativas mais circunscritas, por exemplo, voltadas a analisar as respostas dos conselhos aos relatórios de prestações de contas publicados pelo Executivo, sintam a necessidade de justificar seus esforços de pesquisa a partir da face democratizante deste tipo de atividade. Por exemplo: “o conselho deve funcionar como instituição meio, cuja atuação de controlador do recurso público justifica-se pela finalidade de se reduzir a corrupção, e outra, na qual uma “dupla participação” desponta como “bem político” essencial para que a sociedade brasileira avance no processo de ampliação das esferas públicas e, portanto, da democracia” (Moreira, 2008, p. 16 *apud* Gonçalves et al., 2013, p. 1004, ênfase adicionada).

apresenta um marcante grau de institucionalização. Uma sistematização dos casos considerados mais relevantes indica a existência de 26 diferentes conjuntos de experiências, divididos em 59 subconjuntos (Gurza Lavallo, Carlos, Guicheney et al., 2013). Esta variedade inclui conselhos, conferências de políticas, orçamentos participativos, planos diretores participativos, ouvidorias, controladorias, sistemas de queixas e petições, instrumentos jurídicos tais como ação civil pública e termo de ajustamento de conduta, fóruns societários, comissões de legislação participativa, leis de iniciativa popular, experiências de ativismo pela internet, observatórios cidadãos, comitês de bacias hidrográficas, entre outros²⁷. No que tange à densidade institucional, 73% das 26 principais experiências podem ser classificadas como casos de controle horizontal passíveis de ativação pela cidadania, ou instâncias híbridas, de controle transversal, compostas por membros estatais e sociais. Este alto grau de institucionalização é relevante por diferentes razões. Em primeiro lugar, sua inscrição na estrutura estatal permite que aumentem sua taxa de sobrevivência à dinâmica política das trocas de governos sob os quais encontram instaladas. Ao mesmo tempo, a existência de regras institucionais gerais regendo seu funcionamento em diferentes localidades permite falar em perfis institucionais, capazes de manter estável o exercício de funções específicas, a despeito das diferenças existentes no interior de um mesmo tipo.

A relevância deste cenário também pode ser atestada em sua disseminação territorial, principalmente no que tange àquelas instâncias classificadas pela literatura como instituições participativas. São mais de 45 mil conselhos instalados nos municípios (IBGE, 2011, 2013), aproximadamente 540 na esfera estadual (Almeida, Tatagiba, 2012), além de 31 conselhos nacionais sediados no Distrito Federal (Ipea, 2013). Para se ter uma ideia mais clara da magnitude dessa disseminação, os conselhos de saúde, por exemplo, em 2009, encontravam-se presentes em mais de 90% dos municípios brasileiros, acompanhados de perto por conselhos de educação e direitos da criança e do adolescente (Gurza Lavallo, Barone, 2015). Em relação às conferências de políticas, apenas entre 2003 e 2011 foram realizados 82 processos conferencistas, com suas respectivas etapas nacionais, estaduais e municipais. O número médio de participantes em cada um desses processos (incluindo todas as etapas) foi de aproximadamente 117 mil (Souza, Cruxên, Alencar, et al., 2013).

²⁷ Um quadro completo pode ser encontrado em Gurza Lavallo, Carlos, Guicheney et al. (2013, pp. 75-6).

Essas características fazem do Brasil um caso particular no que diz respeito à riqueza do cenário de instâncias de inovação democrática. Em análise comparativa entre Brasil e outros quatro países, Colômbia, México, África do Sul e China, Isunza e Gurza Lavalle (2013, p. 46) ilustram a questão. Segundo os autores, a primeira particularidade diz respeito ao caráter híbrido das instâncias. Nos outros países, a inovação democrática se expressa sobretudo em iniciativas da sociedade civil, sem ancoragem institucional estatal. E quando há instâncias híbridas, estas apresentam baixa disseminação territorial e baixo padrão de incidência. No Brasil, por outro lado, as experiências híbridas são não apenas diversas, como também estariam conectadas em uma ampla arquitetura de controle, que inclui outras instâncias híbridas e estatais, além de estarem articuladas com uma densa infraestrutura organizacional da sociedade civil. Ademais, diferentemente dos outros países, onde a inovação democrática teria um caráter mobilizatório mais prevalente, frente à reduzida presença de instâncias institucionalizadas, uma das principais características das brasileiras seria sua atuação rotineira no interior da institucionalidade das políticas. Por fim, enquanto as experiências dos outros países incidiriam sobre as políticas mediante mecanismos de custo reputacional, ou apenas graças à sinergia entre participantes e atores estatais, algumas das experiências brasileiras mais importantes contariam também com mecanismos de coerção (*enforcement*) para fazer valer sua atuação. Este conjunto de características permite não apenas falar em perfis institucionais bem delimitados dos diferentes tipos de experiências híbridas, como também voltados especificamente à incidência sobre diferentes fases das políticas públicas – propícias, pois a serem investigadas da perspectiva do controle e da *accountability*.

Conselhos, mais especificamente, ocupam um lugar privilegiado nesta arquitetura. Subjaz aos dados supramencionados sobre sua marcante disseminação territorial um diagnóstico de robustez institucional sem precedentes na inovação democrática nacional. Isso se deve principalmente a esforços operados pelo governo federal no âmbito das regulamentações subconstitucionais responsáveis por desenhar as políticas públicas nacionais. Por meio de legislações específicas, o governo federal condicionou repasses de recursos federais aos municípios à criação de conselhos em áreas de políticas sociais que lhe eram estratégicas – principalmente, saúde, educação, assistência social e direitos da criança e do adolescente. Estas áreas receberam altas doses de indução federal para a criação de conselhos municipais, os quais se expan-

diram, em alta velocidade, de maneira praticamente universal pelo território nacional. Conselhos de outras áreas também podem apresentar níveis altos de disseminação, no entanto, estes variam consoante o grau da indução recebida do governo federal em suas respectivas políticas. Quanto menor a indução, mais sua expansão condiciona-se a características locais, tais como desenvolvimento socioeconômico (IDH municipal), e posicionamento político do prefeito (Gurza Lavalle, Barone, 2015).

O resultado deste processo é um tipo de instância altamente conectada à lógica setorial das políticas públicas e aos processos de sua operação regular. A relevância de variáveis relacionadas ao setor para a atuação dos conselhos já é notada pela literatura pelo menos desde o início dos anos 2000. Em diagnóstico pioneiro, Côrtes (2002a, 2002b) apontou que as características da atuação dos conselhos e, principalmente, a expressividade da participação dos usuários das políticas em seu interior variam com a estrutura institucional de cada setor, a constelação de atores associados ao setor (por exemplo, o papel das comunidades de políticas), e o posicionamento dos gestores públicos da área em relação aos conselhos e à participação.

É apenas mais recentemente, todavia, que a relevância dos setores para os conselhos tem levado a uma interpretação destas instâncias do ponto de vista de sua inserção nos circuitos de produção das políticas públicas. Analisando, por exemplo, os conselhos de saúde, Guicheney (2016) aponta para indícios empíricos desta inserção, tanto no funcionamento regular da política, quanto em sua estruturação institucional: possuem atribuições formais, que definem aquilo que devem fazer; tomam decisões que incidem sobre a gestão cotidiana da política, ou fiscalizam as ações daqueles que a implementam; e relacionam-se com outras instituições próprias da *policy* a que pertencem, tanto instâncias tradicionais, tais como secretarias do Executivo, quanto outras instâncias de inovação e órgãos colegiados. Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016), por sua vez, evidenciam que os conselhos mais institucionalizados (com maior expansão territorial e inserção na política) são também aqueles com os mais elevados níveis de atividade decisória. Não apenas apresentam maior produtividade, medida pelo peso relativo de decisões não autorreferenciadas, como também contam com índices mais pujantes de incidência sobre a política, em termos de decisões de definição de suas diretrizes ou fiscalização de seus resultados e procedimentos. Dadas estas características, é razoável supor – e,

como será visto nas seções seguintes, a suposição tem fundamento em diagnósticos da literatura – que conselhos ocupem posição central em relação a um conjunto de instâncias de inovação democrática no Brasil.

Não devem restar dúvidas, portanto, que conselhos sejam instâncias promissoras no que tange à aferição de expedientes de controle e *accountability*. Além disso, é de se esperar que sejam um ponto central de inter-relação com outras instâncias de controle, principalmente outras inovações democráticas. Antes de analisar empiricamente como operam o controle e a *accountability* nos conselhos, todavia, é pertinente indagar sobre como a literatura viu este exercício ao longo de seu desenvolvimento, principalmente no que tange às duas principais dimensões de análise propostas no capítulo anterior.

2.2. OS ATORES SUJEITOS AO CONTROLE DOS CONSELHOS

Esta seção se dedica a investigar como a literatura considerou os tipos de atores sujeitos ao controle – ou à incidência – dos conselhos. Para isso, será utilizada a divisão da literatura de conselhos em três momentos proposta em Gurza Lavalle, Vello, Guicheney et al. (no prelo)²⁸. As três subseções seguintes reproduzem alguns dos principais argumentos do referido artigo, aplicando-os aos problemas específicos da dissertação.

Para fazer jus às implicações da historicidade, é necessário inserir a leitura crítica que se realizará a seguir em seu devido contexto. A institucionalização das principais instâncias de inovação democrática brasileiras é parte de um momento marcante da história nacional, em que, após décadas de regime autoritário, iniciava-se a construção das instituições políticas da democracia. A literatura de conselhos vinha de um longo período de luta pela democratização, e era posta diante de experiências de inovação recém-criadas e desprovidas de especificação institucional. Acompanhou, portanto, um objeto em movimento, cuja consolidação institucional lhe interessava genuinamente. Nesse cenário, a importação de conceitos analiticamente precisos mostrava-se menos relevante, pois parte do desafio que enfrentava era, não apenas compreender o objeto, mas disputar o sentido acerca dos rumos que este deveria assumir²⁹. A análise descritiva a partir de conceitos positivos construídos com ímpeto teórico que hoje se

²⁸ A divisão da literatura de conselhos em três momentos também é proposta por Rodrigues (2017).

²⁹ A propósito, no caso do controle e da *accountability*, o exercício de precisão conceitual ocorreria, mesmo nas literaturas teóricas anglo-saxãs, como visto, apenas a partir de meados dos anos 1990.

faz necessária para compreender o papel dos conselhos é fruto de um processo de consolidação do objeto que levaria pelo menos três décadas para ocorrer. Assim, a literatura que se propôs a analisar estas instâncias deparou-se com desafios interpretativos singulares postos por seu próprio objeto, e isso deve ser devidamente reconhecido.

A literatura encetou [...] hermenêutica de um objeto em desenvolvimento em que a compreensão do sentido e sua produção ocorreu a um só tempo e, por vezes, de modo incindível. Com maior precisão, trata-se de hermenêutica incompleta não apenas porque a circularidade do jogo da interpretação não aceita leituras únicas ou completas, mas fundamentalmente porque o diagnóstico ou descoberta empírica daquilo que os conselhos eram e a disputa ou invenção do sentido do que eles deveriam ser ocorreram enquanto essa inovação democrática se encontrava em plena evolução durante os anos iniciais de seu desenvolvimento. Descobrir o que os conselhos eram, quando não era claro o que eles se tornariam (visto que sua especificação institucional era incompleta), tornou-se simultaneamente um exercício pela *invenção* de seu sentido (Gurza Lavalle, Vello, Guicheney, et al., no prelo, ênfase no original).

2.2.1. O PRIMEIRO MOMENTO: O ESTADO COMO ALVO DO CONTROLE

O primeiro momento da literatura diz respeito aos anos 1990, quando conselhos ainda tinham indefinidos seus papéis, atribuições e lugar institucional. Hoje sabe-se que o tempo de maturação necessário para que conselhos definam suas regras, procedimentos e rotinas institucionais chega a ser de uma década. Assim, é de se esperar que durante os anos 1990, as possibilidades de que conselhos, recém-inaugurados, realizassem algum tipo de controle sobre outros atores fossem escassas, e que suas decisões carecessem de capacidades mais concretas de incidência nas políticas (Gurza Lavalle, Voigt, Serafim, 2016). Neste primeiro momento, como se argumentará a seguir, o “controle social” ganhou o significado de controle da sociedade sobre o Estado, e teve nos conselhos um âmbito potencialmente propício de realização.

O contexto da transição democrática, sob o qual ocorria a instalação dos conselhos era marcado por uma atuação ativa de movimentos sociais no sentido de munir o novo regimento nacional de instrumentos de democratização do Estado, condensados na ideia de “par-

ticipação social” (Gurza Lavallo, 2011a). Neste cenário, conselhos constituíram, em seu primeiro momento, uma aposta, não apenas de atores conectados à luta pela redemocratização, como também dos autores com eles relacionados, de que tais espaços poderiam conformar o *locus* de uma transformação democratizante geral. A indefinição institucional destas instâncias, somada às expectativas da literatura, depositou sobre elas potencialidades exacerbadas, concernentes a um reordenamento da própria lógica do poder político, e das políticas públicas, em favorecimento às camadas populares (Lüchmann, 2007a, p. 186; Loureiro, Cunha, 2008, pp. 247-8; Mendes, 2007, p. 150).

A despeito de noções mais ou menos precisas acerca do que constituiria o controle exercido pelos conselhos, sem um conjunto claro de diagnósticos empíricos sobre suas atividades, a pergunta sobre aqueles que seriam – ou melhor, deveriam ser – sujeitos a este controle era facilmente respondida pela dicotomia entre sociedade civil e Estado. Se conselhos constituíam o *locus* da transformação democratizante, era porque neles operaria o vetor desta transformação, os atores da sociedade civil, de onde emanariam valores democráticos e emancipatórios. Do lado oposto, estariam os atores e instituições estatais, representantes de “uma cultura política na qual predominam referências autoritárias” (Tatagiba, 2002, p. 90). Assim, enquanto hoje sabe-se que conselhos constituem uma instância híbrida, caracterizada pela *interação* entre atores dos dois âmbitos, e sujeita ao regramento institucional do Estado, o primeiro momento da literatura os considerava uma oportunidade de propiciar à sociedade civil a operação da transformação democratizante de dentro das entranhas estatais. “Controle social”, neste sentido, poderia ser compreendido como “controle” *da sociedade sobre o Estado*. Seu sucesso, por sua vez, dependia de que à primeira fossem proporcionadas as condições de uma participação genuína ou, em um dos termos mais utilizados naquele momento, autônoma, em relação ao último (Cymbalista, 2000; Souza, Vasconcelos, 2006; Pellegrini, 2007; Loureiro, Cunha, 2008).

Diante deste cenário, o foco das análises empíricas, formadas em sua grande maioria por estudos de caso centrados nas dinâmicas internas dos conselhos, era direcionado ao embate entre atores sociais e estatais, apontando principalmente os obstáculos postos pelos últimos à atuação dos primeiros. Em outras palavras, não se pensavam os conselhos como instâncias com especificidades próprias, e sim *espaços* onde ocorria a disputa entre sociedade civil e Es-

tado. Sem recursos para atuar no interior dos conselhos – tempo, capacitação técnica, compreensão das atribuições dos conselhos (Souto, Paz, 2003; Souza, Vasconcelos, 2006) –, os atores sociais viam-se enfraquecidos pelos representantes do Executivo, capazes de moldar a atuação dos conselhos a partir de seu perfil técnico, político e ideológico (Loureiro, Cunha, 2008). E mais, não apenas a agenda decisória dos conselhos seria concentrada majoritariamente sobre assuntos internos, que não lhes conferem, pois, poder de incidência (legislação, organização interna e eleições para mudanças de gestão), como naquele momento sequer era claro se decisões tomadas pelos conselhos deveriam ou não ser consideradas vinculantes (Tagiba, 2002).

Portanto, se o “controle social” era compreendido de maneira forte, como *“controle da sociedade sobre o Estado”*, as dificuldades enfrentadas pelos conselhos representariam o risco do que se pode pensar como uma subversão de seu sentido, não mais da sociedade sobre o Estado, mas do último sobre a primeira (Ibid.). Os diagnósticos pessimistas, permeados pelas ideias de cooptação e manipulação, como a perda de poder de mobilização dos atores populares à assunção de funções de gestão, tornaram-se correntes no primeiro momento da literatura, ilustrando esse risco (Costa, 1997; Navarro, Godinho, 2002; Gershman, 2004).

Em suma, no primeiro momento, a incerteza acerca do que viriam a ser os conselhos, aliada à disputa pela definição de seus sentidos, resultou na polaridade da interpretação da literatura acerca das relações entre Estado e sociedade, sendo os atores do primeiro âmbito marcados por uma lógica autoritária de atuação, e os do segundo, por uma lógica emancipatória. Tal era a principal compreensão de incidência dos conselhos:

- *“Controle social” diz respeito ao “controle” exercido pela sociedade sobre o Estado. Conselhos e outras experiências participativas constituem espaços onde esse controle pode ser exercido, a partir do embate entre os atores provenientes destes dois âmbitos.*

2.2.2. O SEGUNDO MOMENTO: NOVIDADES ANALÍTICAS E METODOLÓGICAS PARA PENSAR O CONTROLE

Os conselhos como instâncias empíricas, as perguntas de pesquisa, e os diagnósticos da literatura alteraram-se substancialmente a partir de meados da década de 2000, em mudanças

que possibilitam falar em um segundo momento da literatura. De um lado, novos conselhos eram criados em uma gama cada vez mais ampla de setores de políticas. De outro, aqueles já existentes alcançavam um nível de maturidade suficiente para apresentar atribuições institucionais mais claras. Nesse novo cenário, conselhos passavam a ser reconhecidos como parte da estrutura estatal e, portanto, sujeitos à influência das instituições políticas tradicionais, tanto por parte da literatura concentrada nas instâncias de inovação democrática (Gurza Lavalle, 2011a), quanto por aquela centrada sobre instâncias de controle horizontal e instituições políticas tradicionais (Reis, Arantes, 2010).

Em relação à ideia de incidência, pode-se argumentar que este segundo momento apresenta um passo atrás em relação ao primeiro. Enquanto nos anos 1990 a incidência dos conselhos era bem definida, porque determinada normativamente – relacionava-se à sua característica democratizante, e na contraposição de atores sociais aos estatais – o não atendimento às expectativas iniciais levaria a um esforço subsequente de índole descritiva, voltado mais a compreender o funcionamento dos conselhos e suas condicionantes do que a realização de efeitos desejáveis ou mesmo expedientes de controle e *accountability* sobre outros atores.

Uma das principais marcas deste segundo momento diz respeito ao ímpeto de compreender com maior precisão em que consistiam os conselhos, principalmente no que tange ao seu caráter de instância de representação extraparlamentar. Assim, parte importante dos esforços de pesquisa concentrou-se sobre suas regras internas e, principalmente, detalhes de sua composição. Se nos conselhos estavam presentes atores sociais coletivos, que “falam em nome de alguém”, era preciso reconhecer que exerciam um expediente de representação, e não participação (Gurza Lavalle, Houtzager, Castello, 2006). Tal constatação, ausente nos diagnósticos do primeiro momento, trouxe implicações importantes, relacionadas ao questionamento quanto às conexões entre conselheiros e suas bases sociais. Em primeiro lugar, foi possível identificar uma diferença nos perfis de ambos os grupos, apresentando os conselheiros maiores renda e escolaridade que suas bases – relação que ganhou a denominação elitização da participação (van Stralen, Lima, Sobrinho et al. 2006; Tatagiba, 2005). Em segundo lugar, a constatação abriu caminho para indagar acerca da legitimidade da representação encarnada nestes espaços e do quão inclusivos seriam (Coelho, 2004, 2007; Lüchmann, 2007b). Neste âmbito, “controle” e, principalmente, “*accountability*”, ganharam acepções mais precisas, apon-

tando para a “dupla face da *accountability*” dos conselhos. Se poderiam ser considerados instâncias exercendo “controle” sobre tomadores públicos de decisão – principalmente, estatais – a condição de instâncias de representação extraparlamentar também suscitaria o questionamento acerca do controle e *accountability* que suas próprias bases exerceriam sobre os conselheiros que as representavam nestas novas instituições políticas – questionamento especialmente oportuno se considerada a falta de um processo claro de autorização para a formação destes representantes (Gurza Lavalle, Isunza, 2010; 2011).

Ainda que pouco voltados a pensar o controle (ou a incidência *dos* conselhos), os avanços analíticos deste momento abririam portas importantes para que os diagnósticos acerca da incidência destas instâncias se tornassem, no momento seguinte, mais complexos e precisos. A principal alteridade do “controle” exercido pelos conselheiros da sociedade civil no primeiro momento, os atores estatais – gestores públicos e representantes políticos – perdeu, em parte, sua polaridade. Não mais impedimentos ao desenvolvimento dos conselhos e à materialização de suas potencialidades democratizantes, estes atores passaram a ser vistos como um elemento importante capaz de moderar a participação dos atores societais nestes espaços, ou mesmo de incentivar a criação de novos conselhos (Côrtes, 2002a, 2002b; Coelho, Veríssimo, 2004; Tatagiba, 2004; van Stralen, Lima, Sobrinho, et al. 2006).

Além deste diagnóstico, o ímpeto de descrição pormenorizada das atividades dos conselhos levantaria possibilidades até então pouco consideradas para pensar os tipos de atores sujeitos à sua incidência. Em parte, isso foi propiciado por uma alteração de índole metodológica, na medida em que os autores passaram a analisar aspectos concretos da atuação dos conselhos, tais como suas leis de criação e regimentos internos, atas de suas reuniões, e decisões tomadas e formalmente publicadas. Em relação aos atores estatais, detalhes mais claros de como se daria a incidência dos conselhos foram revelados. Não mais espaços onde haveria o embate entre os atores societais e estatais, conselhos teriam funções institucionais próprias que circunscreveriam os limites de sua incidência. Baptista, Valença e Pezoti (2002), por exemplo, descrevem o embate entre os atores societais e estatais no conselho de direitos da criança e adolescente no município de São Paulo, *por meio da emissão de resoluções reprovando projetos da política propostos pelo Executivo que, para serem implementados, necessitavam o aval dos conselhos*.

Ao mesmo tempo, as novas estratégias metodológicas levaram à constatação de que as possibilidades de incidência dos conselhos se estenderiam não apenas a atores estatais, mas também a prestadores de serviços públicos pertencentes à sociedade civil. Este foi particularmente o caso das políticas de assistência social e de direitos da criança e do adolescente, cuja reestruturação envolveu a formulação de uma sistemática de repasses de recursos públicos para essas entidades. Aos conselhos, a legislação conferia as atribuições de definir ou aprovar critérios para a permissão dos repasses, registrar as entidades, aprovar ou não os repasses, e fiscalizar a utilização dos recursos (Baptista, Valença, Pezoti, 2002; Cardoso, 2003). Ao passo que conselhos seguiram seu caminho de institucionalização, também foram-se sedimentando neles atribuições regimentais sobre o funcionamento de outras instâncias de inovação democrática – e, portanto, a possibilidade de incidência sobre novos tipos de atores não estatais, neste caso, aqueles envolvidos nestas instâncias. As conferências de políticas constituem o caso óbvio. Sobre elas conselhos desenvolveram atribuições de organização e operacionalização, tal como aponta o diagnóstico pioneiro de Côrtes (2002a, 2002b). Outras instâncias, todavia, foram citadas pela literatura, tais como, no caso dos direitos da criança e do adolescente, os conselhos tutelares, que têm suas eleições, a posse de seus membros e, em alguns casos, a própria fiscalização de sua atuação, organizadas pelos conselhos gestores da área (Baptista, Valença, Pezoti, 2002).

Por estas constatações sobre a incidência estarem inseridas em um cenário analítico cujo objetivo era compreender o funcionamento dos conselhos, suas implicações não foram exploradas neste momento. O foco, por outro lado, foi depositado sobre os condicionantes da atuação dos conselhos, tais como as variáveis setoriais já mencionadas na primeira seção. Ainda assim, é interessante notar como o depósito de expectativas sobre a atuação destas instâncias não deixou de ocorrer no segundo momento, ainda que tenha se fixado sobre aspectos mais palpáveis que sua mera presença.

Este é particularmente o caso de um objeto até então pouco explorado, e que abriria caminho para pensar, mais tarde com maior clareza como conselhos incidiriam sobre a política e, principalmente, sobre atores com ela envolvidos: o controle de recursos públicos por meio

de atribuições sobre fundos de políticas³⁰. No caso das políticas sociais, tais como saúde, assistência social e criança e adolescente, as atribuições dos conselhos sobre a movimentação de recursos alocados nos fundos levou a literatura do segundo momento a depositar um conjunto variado de expectativas sobre a capacidade de incidência que proporcionariam a estas instâncias. A instituição de fundos em políticas sociais foi vista como um elemento inovador do processo de reordenamento das relações entre Estado e sociedade civil no contexto da redemocratização brasileira (Maranhão, 2003), ao garantir fontes estáveis de recursos para políticas sociais compreendidas como prioritárias no novo cenário democrático (Silva, Sarmiento, 2006). Conselhos, por sua vez, complementariam este elemento inovador através da participação e do “controle social”. Ao destinar recursos dos fundos a programas e ações (ou aprovar a destinação proposta pelo Executivo), conselhos determinariam as prioridades, e, em última instância, decidiriam sobre os rumos das políticas (Cardoso, 2003).

Assim, por exemplo, nos municípios, em termos de disputa política, fundos constituiriam meios de reduzir o poder alocativo dos secretários de finanças, e passá-los para atores mais conectados às finalidades substantivas da política do que a seus aspectos técnicos e processuais – conselheiros das respectivas áreas, e os secretários por eles controlados (Magalhães Júnior, Teixeira, 2004). A relação benéfica correria nos dois sentidos (dos conselhos aos fundos e vice-versa), de modo que, do ponto de vista dos conselhos, atribuições sobre fundos foram consideradas fatores responsáveis por lhes proporcionar maior densidade institucional (Silva, 2002; Baptista, Valença e Pezoti, 2002), constituindo um dos pré-requisitos para sua capacidade de atuação satisfatória sobre a política pública (Cymbalista, Moreira, 2002). No entanto, quando cotejadas aos achados das investigações empíricas, as mesmas descrições levaram à identificação, por parte dos estudos do tema, de problemas e indefinições, indicando, ora o momento ainda incipiente da institucionalização dos conselhos e fundos nos municípios, ora as consequências eminentemente políticas da inclusão de novos atores em processos orçamentários da gestão das políticas públicas (Cardoso, 2003; Silva, 2002; Maranhão, 2003; Tosi, 2016).

³⁰ Fundos podem ser compreendidos como uma das capacidades administrativas criadas nos municípios, sob indução do governo federal, com o objetivo de construir condições técnicas para que municípios possam executar a política, mantendo, todavia, sua normatização e financiamento na esfera nacional (Arretche, Cordeiro, Fusaro, et al., 2012). Governos federais e estaduais podem financiar a implementação das políticas por parte dos governos municipais por meio de transferências de recursos aos fundos, atreladas a regras específicas de utilização.

Recapitulando, a constatação de que conselhos não realizavam as expectativas inicialmente depositadas sobre eles abriu espaço para novas perguntas e estratégias metodológicas no segundo momento. Algumas das principais proposições e novas interpretações desenvolvidas neste momento, com as quais as análises dos capítulos seguintes travarão diálogo envolvem:

- *As relações entre atores sociais e estatais nos conselhos são mediadas pelas atribuições institucionais destas instâncias, tais como sua competência de aprovar projetos do Executivo. Uma aposta de incidência nesse sentido são as atribuições de conselhos sobre fundos setoriais.*
- *Conselhos incidem não apenas sobre atores estatais, mas também sobre prestadores sociais de serviços públicos (no caso da assistência social e direitos da criança e do adolescente), e outras instâncias de inovação democrática (e.g. conferências e conselhos tutelares).*

2.2.3. O TERCEIRO MOMENTO: DE VOLTA À INCIDÊNCIA

A evolução institucional dos conselhos apresentou trajetória impressionante de disseminação territorial e especificação institucional, de maneira que, no início dos anos 2010 já se falava na conformação de uma *nova camada institucional das políticas públicas brasileiras* constituída por conselhos e outras instâncias de inovação democrática. Associando esta constatação ao renovado cenário de alternativas analíticas propiciadas pelos avanços do segundo momento, a literatura pôde revisitar seu interesse sobre a incidência dos conselhos. Nesse momento, os pressupostos normativos sofreram alterações profundas. Deixou-se de pensar a demanda por mais participação e as justificativas para esta demanda, e se passou a enfrentar um problema teórico e cognitivo relacionado à implementação em larga escala de instâncias cujo pertencimento à estrutura estatal e relativa estabilidade colocam-se como características intrigantes (Gurza Lavalle, 2011b).

Após um período interessada nas condicionantes da atuação dos conselhos, ou então nos conselhos como “variáveis dependentes”, a literatura entraria em seu terceiro momento passando a considerar conselhos como “variáveis independentes”, a partir de questionamentos acerca dos momentos das políticas sobre os quais incidiriam (Tatagiba, 2007a; 2007b; Tatagiba, Teixeira, 2007a; 2007b; Côrtes, 2009; 2015; Gurza Lavalle, Voigt, Serafim, 2016), e dos

efeitos por eles realizados sobre indicadores de qualidade das políticas públicas (Avritzer, 2010; Pires, 2011).

Neste movimento, achados empíricos próprios do segundo momento ganharam maior ressonância, e tiveram implicações teóricas discutidas com mais profundidade. Em relação à dimensão dos tipos de atores sujeitos à incidência ou controle dos conselhos, um caso ilustrativo é a análise de Almeida (2009) sobre conselhos de assistência social. Se, no segundo momento, a constatação de que conselhos exerceriam controle sobre outros tipos de atores, que não apenas os estatais, decorria de uma análise descritiva de suas atribuições regimentais, no terceiro, tornou-se uma decorrência da compreensão de seu caráter de instância híbrida, aplicada ao conceito de controle, e com implicações teóricas não triviais.

[A]s instituições híbridas das quais estamos tratando aqui possuem uma dupla posição no âmbito do sistema de controle das políticas públicas. De um lado, os conselhos foram criados para permitir o controle social sobre os processos decisórios, viabilizando um controle externo ao Estado. De outro, os conselhos são constitutivos do sistema legal das políticas públicas e, desse ponto de vista, *integram a rede de controle estatal interno das políticas* (Ibid., p. 263, ênfase adicionada).

A pluralização de possibilidades dos conselhos de exercer controle sobre outros atores seria, assim, um decurso de sua posição no interior desta rede de “controle estatal” interno das políticas mencionada pela autora. Por um lado, isso lhes renderia uma posição institucional relevante. Ao credenciar as entidades sociais implementadoras da política, conselhos de assistência social estariam se colocando como um ponto de passagem na concretização de diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Mais especificamente, estariam ajustando o funcionamento das organizações da sociedade civil envolvidas com a política – que até então operavam em lógica filantrópica e pulverizada, com predominância de entidades religiosas – para uma atuação definida por critérios públicos a partir de uma concepção da assistência social como direito (Tatagiba, 2007a; 2007b; Almeida, 2009; Almeida, Tatagiba, 2012).

Por outro lado, são identificados diferentes problemas em relação a esta situação. Segundo Almeida (2009), os conselhos estariam marcados por uma justaposição de competências, resultante do fato de serem compostos, em parte pelo menos, pelas próprias entidades implementadoras da política sobre as quais exercem controle. Isso traria problemas de legitimidade,

tal como reconhecem os próprios atores pertencentes a estas instâncias, afirmando ser difícil “garantir neutralidade quando se está avaliando e julgando o próprio trabalho, as próprias ações” (Ibid., p. 261).

Os principais problemas, não obstante, estender-se-iam para implicações do papel desempenhado pelos conselhos sobre as políticas públicas. Analisando o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e o Conselho Municipal de Assistência Social (Comas) no município de São Paulo, Tatagiba (2007a; 2007b) afirma que estas atribuições sobre entidades implementadoras³¹ levariam à concentração excessiva dos conselhos sobre o momento de implementação da política. Faltar-lhes-iam, por outro lado, dispositivos capazes de proporcionar uma atuação mais marcante sobre o poder público, situação que é traduzida como um perfil de baixa incidência sobre as fases de elaboração e fiscalização da política. Mais especificamente, Tatagiba aponta para a ausência de capacidade dos conselhos de influenciar a concepção mais substantiva das políticas. A crítica é reiterada por Almeida e Tatagiba (2012), para quem a concentração neste tipo de agenda, bem como em uma atuação voltada à organização interna³², despolitizaria os conselhos e transformaria conselheiros em espécies de burocratas públicos, desviando tempo e energia das questões que realmente importam.

Essas atividades têm drenado parte significativa da energia dos conselhos. Principalmente no caso dos conselhos das áreas sociais, há um grande investimento nas atividades de inscrição de entidades e aprovação de projetos voltados para o recebimento de financiamento público. (...) O exercício dessa função, sem uma estrutura de trabalho adequada, exige um considerável trabalho extra dos conselheiros e muitas vezes mantêm os conselhos presos a um interminável ciclo que envolve aprovação e revisão dos registros concedidos, principalmente em cidades de médio e grande porte (Almeida, Tatagiba, 2012, p. 86).

Outro conjunto de estudos concentrou-se sobre atribuições dos conselhos quanto à fiscalização da política. Estes estudos promoveram avanços na compreensão da *accountability* exercida pelos conselhos, como uma concepção mais enfática de controle, presente principalmente nas análises de prestações de contas. “[A]*ccountability* nasce quando uma pessoa assume uma

³¹ Estabelecimento de regras para registro, aprovação de programas e convênios com a prefeitura, definição de diretrizes e critérios de atuação.

³² Diagnósticos sistemáticos sobre a concentração de discussões e decisões dos conselhos em questões relacionadas à organização interna podem ser encontradas em Cunha (2010), para a assistência social, e Menicucci (2010), para os direitos da criança e do adolescente.

responsabilidade delegada por outra e a esta pessoa há a exigência da prestação de contas” (Gonçalves, Hayakawa, Gonçalves, et al. 2013, p. 1005). Quanto à dimensão relacional, estes estudos concentraram-se exclusivamente na atuação dos conselhos sobre atores do Executivo, no que tange à sua obrigatoriedade de prestar contas quanto à execução da política, principalmente em termos orçamentários. Gonçalves, Hayakawa, Gonçalves, et al. (Ibid.) avaliaram a qualidade dos relatórios de prestação de contas emitidos por secretarias municipais e estaduais de saúde e remetidos à análise dos respectivos conselhos. Identificaram limitações importantes, que inviabilizariam a avaliação satisfatória dos conselhos – por exemplo, impossibilidade de comparar metas estabelecidas e resultados atingidos, ou ausência de informações sobre remanejamento de recursos, que poderiam esclarecer quanto às razões de um não atingimento de metas previamente definidas. Avelino, Barberia e Biderman (2014) também se concentram sobre conselhos de saúde, mas trazem resultados inversos. Os autores investigam a relação entre a existência de conselhos nos municípios brasileiros e o aumento do custo dos membros do Executivo em engajar em práticas criminosas sobre recursos públicos. Apresentam evidências sistemáticas de que a presença continuada de conselhos de saúde nos municípios ao longo dos anos está correlacionada com a diminuição de problemas identificados em auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União. Isso se deveria às atribuições de monitoramento dos conselhos sobre a execução orçamentária do setor, aprovando o orçamento e avaliando as prestações de contas apresentadas pelo Executivo.

É possível resumir as proposições ou compreensões da literatura do terceiro momento em três principais pontos, que serão objeto de discussão a partir das análises empíricas:

- *Conselhos ocupam uma dupla posição no “sistema de controle”: de um lado são instâncias de “controle externo ao Estado” incidindo sobre os atores pertencentes a este âmbito; de outro, integram a “rede interna de controle do Estado”, podendo incidir sobre outros conjuntos de atores.*
- *O tipo de ator sobre o qual tomam decisões está implicitamente relacionado a diferentes tipos de incidência sobre a política. A atuação sobre atores societais concentraria os conselhos excessivamente na fase de implementação, ao passo que a atuação sobre atores estatais possibilitaria a incidência sobre a formulação e fiscalização.*
- *Quando pesquisa expedientes de fiscalização dos conselhos, a literatura concentra-se em sua atuação sobre atores estatais.*

2.3. CONSELHOS NA ARQUITETURA DE INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA E CONTROLE

No Capítulo 1 foi argumentado que uma estratégia promissora para diagnosticar o papel de instâncias de inovação democrática a partir do controle envolve, por um lado, diminuir o nível de exigência no que tange à tomada de decisão estritamente *ex post* e sua capacidade de sanção e, por outro, trazer ao primeiro plano (utilizar como crivo de entrada na análise) sua inserção em *arquiteturas processuais de controle* sobre autoridades e tomadores de decisões públicas. A ideia básica do conceito de controle difuso é a de que seria mais proveitoso pensar como instâncias se comportam conjuntamente, e não de maneira isolada, no interior de uma rede, ou seja, considerar como um conjunto de atores inter-relacionados dividem tarefas na realização do processo de controle que é próprio da *accountability* e sobre as diferentes fases das políticas públicas. Analogamente ao exercício realizado na seção anterior, antes de partir para uma análise de como conselhos se comportam nesta dimensão da arquitetura processual, é pertinente indagar como a literatura tem ou não a considerado.

No que tange à dimensão da arquitetura processual, é possível organizar a literatura participacionista brasileira em três conjuntos³³ de trabalhos, que serão discutidos nas três subseções seguintes.

O primeiro deles são estudos concentrados nos conselhos, e não explicitamente na dimensão da arquitetura processual, mas que fazem alusões pontuais às inter-relações entre conselhos e outras instâncias por virtude de sua presença e relevância empírica à operação de seus objetos de interesse.

O segundo conjunto inclui trabalhos que produziram um avanço em relação aos do primeiro, no sentido de elevar seu escopo analítico a ponto de inserir conselhos em agrupamentos mais amplos de instâncias de inovação. Ao não concentrar seu foco exclusivamente nos conselhos, produziram estudos importantes voltados a categorizar o variado cenário da inovação democrática brasileira, do qual conselhos são parte, e avançaram no sentido de comparar e apontar as implicações das diferenças entre os atributos das diversas instâncias. Apesar desta elevação da abstração analítica, os estudos deste segundo conjunto de trabalhos não se propõem a investigar as inter-relações entre as instâncias de inovação democrática. A

³³ Alguns desses conjuntos pertencem a momentos específicos da literatura, e outros distribuem-se em todos os três. Daqui em diante, neste capítulo, a divisão em momentos, posta em primeiro plano na seção anterior, ocupará o segundo plano em relação à divisão temática a ser apresentada.

relevância das mesmas e, portanto, da dimensão da arquitetura processual, para a capacidade de incidência das experiências analisadas chega a ser notada em alguns desses estudos. No entanto, como se verá, esses apontamentos persistem no nível das suposições dos autores, e não constituem seu interesse principal de pesquisa.

Por fim, a dimensão da arquitetura processual será uma preocupação explicitamente postulada de um terceiro conjunto de trabalhos. Estes propõem sistematizações em planos abstratos e empíricos acerca de como instâncias de inovação e controle lançam mão de inter-relações em sua operação. Como se verá, é a este terceiro conjunto que a proposta de análise empírica desta dissertação em relação ao pertencimento dos conselhos a uma arquitetura processual de controle difuso pode trazer algumas contribuições.

2.3.1. O FOCO INICIAL NOS CONSELHOS

Desde dos primeiros momentos da literatura, é possível encontrar trabalhos centrados nos conselhos que, mesmo não atentos diretamente à sua inserção em arquiteturas mais amplas, consideraram inter-relações com algumas instâncias de inovação e controle.

Isso ocorreu de maneira mais tímida no primeiro momento da literatura. Afinal, se sequer conselhos encontravam-se bem definidos, tampouco se poderia esperar que outras instâncias o estivessem. Ademais, o foco quase que exclusivo no nível local também pode ter contribuído para a ausência de menções a instâncias de inovação localizadas em outras esferas federativas. É interessante notar, assim, que os diagnósticos quanto à inserção de conselhos em algo que se poderia considerar uma arquitetura de controle difuso são concentrados quase que exclusivamente em instâncias de controle horizontal, estatal. O exemplo mais claro é o Ministério Público (MP), mencionado como uma das instâncias promissoras para que conselhos pudessem se estabelecer e garantir obediência do Executivo às suas decisões. O MP foi posto, então, como um possível reforço para a garantia do caráter vinculante das decisões dos conselhos (Tatagiba, 2002, pp. 95-6; Raichelis, 1998, p. 195, *apud* Tatagiba, 2002, p. 97).

No segundo e terceiro momentos, com o maior desenvolvimento institucional dos conselhos e de outras instâncias de inovação democrática, bem como dos diagnósticos da literatura, autores começaram a identificar a presença de inter-relações dos conselhos e observar a relevância que estas poderiam ter para sua capacidade de incidência. Neste âmbito, a principal

instância a que chamou atenção a literatura foram as conferências de políticas. Côrtes utiliza de maneira interessante este diagnóstico ao longo do desenvolvimento de sua análise. Ainda no contexto do segundo momento, a autora (2002b) indica a manifestação, nas conferências, de uma aliança entre reformadores do sistema de saúde e lideranças populares, solidificada inicialmente nos conselhos, como uma evidência contra as teses da literatura internacional sobre a impossibilidade de construção de mecanismos de representação da classe popular na América Latina. Alguns anos depois, já incluída nas discussões do terceiro momento da literatura, a autora aplicaria seus argumentos à proposta de compreender a incidência dos atores pertencentes ao movimento sanitário sobre a política de saúde. Segundo ela, a atuação do *conselho nacional* de saúde, ao definir o tema central e a dinâmica de trabalho das *conferências nos três níveis federativos*, e graças à sua influência sobre *conselhos estaduais e municipais*, teria sido um dos fatores determinantes para que esta comunidade de políticas reformadora transbordasse sua influência dos conselhos às conferências, garantindo uma representação mais forte em relação a outros grupos – entidades de mercado, médicos e gestores –, e possibilitando a discussão, nos conselhos, de proposições e princípios do SUS. No entanto, esta não teria sido uma condição suficiente para que estes atores garantissem possibilidade de incidência sobre a política setorial, uma vez que os outros grupos teriam logrado deslocar o centro decisório da política para outras instâncias, tais como Comissões Intergestores (Côrtes, 2009; Côrtes, Silva, Réos, et al., 2009)³⁴.

2.3.2. DE CONSELHOS A INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: CATEGORIZAÇÃO E COMPARAÇÃO

A partir do terceiro momento, a variedade de instâncias de inovação alcançada, bem como seus altos graus de desenvolvimento institucional e disseminação territorial levaram a literatura a uma ampliação de seu escopo analítico. Uma das principais características dos trabalhos deste momento são as tendências a estudar conselhos a partir de sua inserção em conjuntos mais amplos de instâncias, e a aumentar o nível de abstração dos conceitos utilizados para

³⁴ Ver também o diagnóstico de Souza, Cruxên, Alencar, et al. (2013), que mostra como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) articula conselhos estaduais e municipais, além de outras instâncias de inovação, tais como os conselhos tutelares.

abarcam tais conjuntos. “Instituições participativas” são o exemplo mais difundido da primeira tendência (Avritzer, 2008; Côrtes, 2011), e o conceito de “arquitetura de participação” ilustra a segunda (Tatagiba, 2008; Teixeira, Souza, Lima, 2012). Nas palavras de Tatagiba,

“[o]s estudos sobre a democracia participativa no Brasil, no geral, voltam-se à análise de experiências particulares, com destaque para os estudos sobre orçamento participativo e conselhos gestores, produzindo, na maioria dos casos, análises que dificultam a comparação e generalização dos resultados. Ou seja, o que geralmente encontramos na literatura são estudos de caso sobre instâncias específicas de participação. (...) Meu interesse é, a partir dos dados produzidos, apresentar o mapa ou a “arquitetura da participação” (2008, p. 225).

A ideia de inserção de conselhos em conjuntos mais amplos de instâncias que envolvem participação constitui um passo importante para a consideração de inter-relações com outras experiências para o exercício de controle, afinal, indica afinidades intrínsecas entre elas. Ainda assim, é importante ressaltar que, a despeito do nível mais elevado de abstração conceitual, as inter-relações que são próprias da dimensão da arquitetura processual discutida no capítulo anterior não são apontadas de maneira explícita em muitos trabalhos desta tendência. Isso fica claro, por exemplo, na definição de “arquitetura da participação” de Teixeira, Souza e Lima (2012), como o “conjunto de instâncias participativas institucionalizadas *que podem ou não estar articuladas entre si*” (p. 8, ênfase adicionada). Via de regra, quando há alusões a esta dimensão da inter-relação, elas constituem constatações secundárias em relação aos dois principais tipos de esforço de pesquisa concebidos pela literatura: listagens empíricas das instâncias, e análises comparativas voltadas a elucidar características de um tipo de instância em comparação às propriedades de outros tipos.

As listagens de instâncias variam consideravelmente, consoante os critérios de seleção utilizados pelos autores, mas, de maneira geral, envolvem: conselhos e conferências nos três níveis federativos, orçamentos participativos, audiências públicas, planos diretores participativos, fóruns de debate, fóruns permanentes localizados no interior da estrutura estatal, comissões locais e câmaras temáticas, mecanismos de participação individual (pesquisas de satisfação de usuários, serviços que recebem denúncias e demandas, e ouvidorias), mesas de diálogos, experiências societárias de planos de metas, projetos de iniciativa popular, consultas públicas, ouvidorias e reuniões com grupos de interesse em nível federal (Tatagiba, 2008;

Côrtes, 2011; Teixeira, Souza, Lima, 2012; Gurza Lavalles, Carlos, Guicheney, et al., 2013; Pires, Vez, 2014).

O escopo mais alargado e as abordagens comparativas que lhe são decorrentes, permitem aos autores renovar suas interpretações sobre os conselhos e seu lugar no interior do conjunto de instâncias de inovação democrática, em alguns casos, trazendo contribuições importantes para a construção de visões mais complexas da democracia brasileira contemporânea. Tatagiba (2008), por exemplo, debruçando-se sobre o município de São Paulo, encontra lógicas diferentes de participação a depender da área de política em que atuam as instâncias. Aquelas pertencentes às áreas de finanças e tributação, por exemplo, garantiriam uma representação mais forte de entidades do mercado, ao passo que aquelas voltadas a áreas de direitos humanos e cidadania contariam com uma representação social mais plural. Ao mesmo tempo, todavia, a atuação inter-setorial das últimas as colocaria em desvantagem quando comparada sua capacidade de incidência com instâncias das áreas sociais com recorte setorial mais marcado, as quais, graças à forte presença de regramentos federais, seriam capazes de incidir sobre a fase de planejamento de suas respectivas políticas.

A comparação entre instâncias também trouxe esclarecimentos quanto às expectativas que poderiam ser depositadas sobre elas. A comparação entre conselhos e conferências, por exemplo, deixou claro que os primeiros concentrariam suas atividades mais fortemente sobre o planejamento, implementação e supervisão de programas e projetos pré-estabelecidos, muitas vezes pelo governo federal, e à gestão de processos específicos, e não sobre a proposição de agendas e diretrizes gerais para a política, as quais, por sua vez, seriam um dos principais objetos das discussões travadas nas conferências (Côrtes, 2011; Teixeira, Souza, Lima, 2012; Gurza Lavalles, Carlos, Guicheney, et al. 2013). Contribuições importantes também são oferecidas por Pires e Vaz (2014). Ao ampliar seu escopo de análise para além das experiências mais valorizadas pela literatura pertinente, os autores identificam que diferentes setores estudados (desenvolvimento econômico, proteção e promoção social, infraestrutura, e meio ambiente e recursos naturais) apresentam configurações distintas no que tange aos tipos de instâncias de inovação mobilizadas.

Mais uma vez, nestes diagnósticos, quando inter-relações entre instâncias são consideradas, o são de maneira apenas secundária ao esforço de categorização e comparação das experiências existentes. Ainda assim, papéis variados são atribuídos a essas inter-relações. Alguns

estudos apontam para a relação entre instâncias específicas. Por exemplo, diagnósticos acerca das relações entre conselhos e MP são retomados por Isunza (2011), em mapeamento do cenário de *accountability* no município de São Paulo. O autor aponta que denúncias ao MP teriam sido uma estratégia recorrente dos movimentos sociais presentes nos conselhos, na busca de obrigar a prefeitura a cumprir regulamentações federais (p. 86), ou a pagar parcelas atrasadas de repasses financeiros a implementadores societários da política (Tatagiba, 2007c, pp. 93-105, *apud* Isunza, 2011). Tatagiba (2008), por sua vez, ao identificar a desvantagem de instâncias de inovação presentes nas áreas inter-setoriais de políticas, aposta em uma interlocução mais profunda entre estas instâncias (sobretudo conselhos) com conferências como estratégia para articular atores afetos aos diferentes setores e superar o isolamento político.

Outros estudos, por sua vez, realizam alusões mais gerais à relevância de que instâncias de inovação sejam capazes de se inter-relacionar para alcançar seus propósitos. Teixeira, Souza e Lima (2012) fazem isso ao elaborar uma crítica à forma como o governo Lula teria conduzido as experiências de participação institucionalizada. Segundo os autores, a promessa inicial do governo federal teria sido herdar as experiências existentes e elaborar um *sistema* de participação institucional, exercendo papel ativo na definição dos rumos da participação no país. No entanto, o órgão responsável por este tipo de direcionamento teria se desvirtuado desta proposta, impulsionando instâncias como resposta a conflitos específicos entre sociedade civil e Estado (audiências públicas, mesas de diálogos, e fóruns de debates). O resultado desta falta de diretrizes comuns para coordenação sistêmica entre instâncias de inovação teria sido a fragmentação, e enfraquecimento, da participação nos diferentes órgãos da administração pública. Pires e Vaz (2010), por sua vez, fazem alusão a esta dimensão em análise dos efeitos de instituições participativas sobre a qualidade da gestão pública em um grande número de municípios de diferentes regiões do Brasil. Implícita na análise dos autores está uma pressuposição de que a existência de grande número e variabilidade de instâncias indicaria que elas não operam de maneira isolada, e que sua inter-relação seria capaz de render-lhes maior efetividade. Por fim, Tatagiba (2008), em análise da arquitetura participativa no município de São Paulo também aponta para a relevância das inter-relações para a capacidade de incidência das instâncias de inovação. Sua análise sugere, todavia, um impedimento importante à concretização desta capacidade. Em diagnóstico negativo, a autora afirma que a lógica setorializada de atuação destas instâncias seria o principal fator de sua fragmentação, à qual, por sua vez,

subjazeria à sua impossibilidade de exercer efeitos sobre a gestão pública. “Sem essa articulação [entre instâncias de inovação] parece difícil que seja possível produzir impactos mais efetivos sobre a qualidade da burocracia pública e, mais especificamente, sobre a sua capacidade de elaborar e implementar políticas participativas” (Tatagiba, 2008, pp. 264-5).

Em resumo, a ideia de que a inter-relação entre instâncias de inovação democrática é relevante para sua capacidade de incidência e, portanto, de controle, foi se desenvolvendo lentamente na literatura, e sendo apontada como uma suposição plausível, ainda que secundária. Parte do que sugere este trabalho é trazê-la a primeiro plano, a partir da dimensão da arquitetura processual que é própria do conceito de controle difuso sugerido no capítulo anterior. No entanto, entender quais são as implicações da existência dessas inter-relações exige um esforço de pesquisa que vá além da suposição de que elas importam, e que analise sua conformação empírica. Isso tem sido assimilado pelo terceiro conjunto de trabalhos, a seguir analisados.

2.3.3. AJUSTANDO O FOCO PARA AS INTER-RELAÇÕES

O esforço mais coordenado de pesquisa pela literatura brasileira neste terceiro conjunto é proposto pela vertente deliberacionista, a quem a preocupação com o conceito de controle é menos interessante. O foco desses estudos concentra-se nos chamados sistemas deliberativos³⁵. Em relação ao desenvolvimento teórico da abordagem, a literatura brasileira tem oferecido contribuições importantes relativas justamente ao desafio de encontrar e promover conexões entre as diferentes partes dos sistemas, por exemplo entre arenas com diferentes padrões discursivos, ou de arenas com o mesmo padrão discursivo entre si (Mendonça, 2013). Assim, trabalhos brasileiros do tema têm-se dedicado a mapear empiricamente conjuntos de

³⁵ A abordagem tem sido defendida como uma saída analítica a problemas de escala enfrentados pela vertente, até então, concentrada principalmente em experimentos de pequena escala voltados a compreender como a deliberação política poderia ocorrer em consonância a critérios formulados pela teoria. O aumento da escala envolve a compreensão de que deliberação constituiria apenas uma das formas de ação e padrões discursivos, dentre outras, e de que seria teoricamente imperativo compreender seu papel no interior de um cenário mais amplo com formas mais diversas de ação, mais ou menos deliberativas (Faria, Silva, Lins, 2012). Mantendo a fundação normativa que lhe é própria, de que “a legitimidade da democracia depende, em parte, da qualidade da deliberação realizada pelos cidadãos e seus representantes” (Silva, Ribeiro, 2016, p. 169), a ideia geral é a de que uma instituição que pareça defectiva em termos deliberativos poderia ser considerada positiva a partir de uma perspectiva sistêmica, e vice-versa, sendo necessário, pois, analisar o sistema como um todo (Mansbridge, Bohman, Chambers, et al. 2012, p. 3).

instâncias de inovação a partir de definições explícitas quanto a suas conexões (ou, para usar o termo teoricamente formulado, seus conectores). Faria, Silva e Lins (2012) aferem inter-relações entre conferências de políticas nos três níveis federativos a partir de aspectos específicos de suas regras de funcionamento, presentes em seus regimentos. Em seu diagnóstico, defendem que conferências constituiriam um caso importante de engenharia institucional de sistema integrado. Para além da existência de regras específicas sobre as transições entre as diferentes etapas – municipais, estaduais e federais –, diferentes momentos no interior de cada etapa cumpririam funções complementares – inclusão, discussões informadas, e representação³⁶. As autoras também apontam a relevância, de um ponto de vista deliberativo, de atribuições dos conselhos sobre a organização do roteiro de discussão das conferências, como o dispositivo que possibilitaria construir o processo deliberativo a partir de critérios públicos. Silva e Ribeiro (2016) também apresentam interessante estudo, concentrado, porém, em conselhos. Os autores utilizam a análise de redes sociais para medir inter-relações entre 22 conselhos municipais em Belo Horizonte, MG, definindo, como conectores, a coafiliação de atores em mais de um conselho. Encontram padrões interessantes sobre os tipos de atores que promovem essas conexões e os tipos de conselhos mais bem conectados entre si³⁷.

Esta dissertação compartilha com este conjunto de trabalhos sua proposta analítica, de que é importante compreender a inserção de instâncias de inovação democrática em arquiteturas formadas por experiências, de alguma maneira, inter-relacionadas entre si. No entanto, e como ficou claro no capítulo anterior, parte de uma discussão teórica diversa. A escolha pela teoria deliberativa traz uma interpretação dos resultados mais voltada a considerar aspectos

³⁶ A participação ocorreria mais fortemente nas plenárias, onde operaria uma lógica mais forte de inclusão e agregação de vontades, com maior número de participantes, e possibilidades mais conflitivas de atuação; a deliberação seria mais presente nas reuniões dos Grupos de Trabalhos, onde há menor número de participantes, e possibilidades de um processo argumentativo de maior qualidade; a representação, finalmente, operaria de maneira relevante nas regras que determinam a seleção de delegados, não apenas no processo agregativo que leva à definição dos delegados estaduais e nacionais, mas também na necessidade de que estes tenham fundação em seus respectivos segmentos.

³⁷ Encontram um sistema de conselhos municipais completamente conectado entre si (ainda que com baixa densidade) por meio de seus atores. Os padrões de conexão revelam que os atores conectando os diferentes conselhos são majoritariamente provenientes do setor público. A fraca presença de atores da sociedade civil neste cenário é explicada de maneira convincente por sua atuação setorialmente mais marcada, levando à hipótese de que eles estariam operando conexões não aferidas pelos autores – notadamente, entre conselhos e outras instâncias de participação presentes em um mesmo setor de políticas. Os autores também afirmam que os padrões de coafiliação estariam submetidos à natureza dos conselhos. Compartilhariam afiliações em conselhos cujas políticas públicas apresentam algum grau de interlocução, estabelecendo ilhas relacionais formadas pelos conselhos que fazem parte de uma mesma área temática geral (por exemplo, política urbana, defesa de direitos, entre outras).

da legitimidade das decisões públicas tomadas nesses espaços com base nos padrões discursivos que as subsidiaram³⁸. Já o foco teórico no controle, proposto por esta dissertação, leva a interpretações distintas, voltadas a compreender as possibilidades de incidência da arquitetura de inovações democráticas. Nesse sentido, a dissertação se filia ao horizonte teórico proposto por Isunza e Gurza Lavalle (2012, p. 119), de “gerar quadros conceituais capazes de oferecer uma visão de conjunto das instituições políticas das democracias”. Como afirmam os autores, esses quadros devem ser gerados a partir da conjunção entre descrições aprofundadas de instâncias específicas e identificação de traços estruturais comuns baseados na inter-relação entre instâncias como forma de conceber *regimes de controle democrático*. A dissertação inspira-se em sua proposta, focada em sistematizar arquiteturas em plano abstrato (instâncias que, é plausível supor, conectam-se entre si)³⁹, e a transpõe para o plano empírico, identificando a inserção dos conselhos em arquiteturas de controle quando estão em ação, ou seja, identificando as inter-relações efetivamente existentes, especificadas nas decisões tomadas pelos conselhos.

Esse movimento é interessante por duas principais razões. Em primeiro lugar, partir de inter-relações efetivamente existentes permite fazer listagens mais precisas da arquitetura conselhistas. A literatura tem fornecido listagens diversas, como visto acima, e apontado para a relevância de algumas instâncias específicas, sobretudo conferências, e em menor medida, conselhos pertencentes às esferas estaduais e nacional, bem como o MP. Um mapeamento mais amplo baseado nas menções realizadas pelos próprios conselhos permitirá atualizar estas listagens. Em segundo lugar, atrelar a caracterização da arquitetura à realização do controle é um exercício analítico que permite reinterpretar, a partir de achados empíricos, os significados

³⁸ Veja-se, a este respeito, a discussão de Silva e Ribeiro (Ibid., p. 181): “Alguns conselheiros, ao participarem de mais de um conselho, constituem uma classe especial de atores por meio dos quais ideias, razões e informações podem fluir de um conselho a outro. Nesse sentido, o subsistema dos conselhos de políticas em Belo Horizonte tende a produzir um maior grau de legitimidade de suas decisões, ao mesmo tempo que permite maior influência mútua entre os atores que ali atuam”.

³⁹ Os autores investigam o papel dos conselhos no interior da arquitetura de participação orientada para o controle no país, comparando-a com elementos da arquitetura mexicana. Segundo eles, conselhos seriam um ponto de conexão entre, de um lado, instâncias de adensamento de consensos formadas por subpúblicos da sociedade e por comunidades de política – respectivamente, fóruns societais e conferências de políticas –, as quais orientariam as decisões dos conselheiros da sociedade civil, e, de outro, funcionários públicos responsáveis pela implementação das políticas. Também possuiriam atribuições de supervisão e operação de fundos públicos. Esta arquitetura, afirmam os autores, estaria replicada em diferentes níveis federativos (Ibid., p. 113). Ela forneceria uma contribuição importante da pujança do regime brasileiro de controle social, caracterizado não apenas pela variedade de “dispositivos sociais e transversais simultaneamente articulados entre si”, como também pelo fato de que “estes dispositivos se articulam em torno de uma instância – os conselhos” (Ibid., p. 120).

do controle-democrático exercido pelos conselhos. Em outras palavras, as listagens serão subordinadas ao exercício, por parte dos conselhos, de expedientes de controle e *accountability*, possivelmente fornecendo contribuições sobre como a inserção na arquitetura pode variar consoante à variação neste exercício.

Já em relação aos trabalhos sobre sistemas deliberativos, a despeito das diferentes propostas teóricas, o compartilhamento da abordagem analítica permite uma troca importante de contribuições. Ao passo que as pesquisas apontadas acima realizam avanços importantes quanto às inter-relações entre instâncias de um mesmo tipo (conferências entre si, e conselhos entre si), esta dissertação ampliará ainda mais o escopo de instâncias considerado, ao perguntar-se quanto às inter-relações entre conselhos e quaisquer outras instâncias de inovação democrática e controle. Ademais, como o capítulo seguinte esclarecerá, a dissertação propõe um conector ainda inexplorado e propício para pensar a incidência: decisões tomadas e publicadas formalmente por conselhos, em que há menções a outras experiências que fazem parte da rede de inovação democrática e controle.

2.4. SÍNTESE

Ao aderir à estrutura conceitual do controle, esta dissertação aponta para o questionamento quanto aos sujeitos da incidência dos conselhos e quanto à relevância de sua inserção em redes mais amplas de instâncias. Diagnosticar as possibilidades dos conselhos de exercer controle e *accountability* deve, assim, necessariamente passar pelo esclarecimento quanto a estas duas dimensões. A evolução da literatura oferece diagnósticos distintos, que serão cotejados à análise empírica.

No que tange à primeira dimensão, dos atores sujeitos à incidência dos conselhos, em seu primeiro momento, a compreensão da literatura era relativamente clara, já que orientada pelas expectativas dos atores e autores sobre o que os conselhos deveriam ser: instâncias de “controle” da sociedade sobre o Estado, que alterariam a lógica pouco democrática a partir da qual operariam os atores estatais. Nas análises empíricas, as principais críticas envolviam a exploração de uma inversão do sentido desse “controle”, mostrando que os atores sociais e os conselhos de modo geral acabavam, não controlando, mas sendo controlados por esses atores.

A mudança das perguntas analíticas próprias do segundo momento trouxe alterações importantes sobre a compreensão quanto aos atores que seriam sujeitos à incidência dos conselhos. Esforços descritivos sistemáticos identificaram não apenas a incidência sobre outras instâncias de inovação democrática, tais como conferências e conselhos tutelares, mas também sobre implementadores não estatais das políticas, principalmente nas áreas de assistência social e direitos da criança e do adolescente. A compreensão do papel exercido pelos atores estatais também se alterou. Não mais impedimentos à atuação dos conselheiros, tornaram-se variáveis importantes capazes de moderá-la. Ainda assim, a principal dimensão da incidência dos conselhos se daria sobre esses atores, como demonstrado pela discussão sobre os fundos setoriais. A partir deles, conselhos influenciariam o planejamento dos gastos públicos feito pelo Executivo, bem como a implementação da política.

O terceiro momento, finalmente, representou avanços da literatura no que se refere a uma atenção explícita sobre a incidência dos conselhos, com novos questionamentos teóricos. Quanto à dimensão relacional, a principal mudança diz respeito a uma relação, sugerida pela literatura entre, de um lado, o tipo de ator sujeito à atuação dos conselhos e, de outro, o tipo de incidência sobre a política propiciado por esta atuação. A tomada de decisões sobre as organizações da sociedade civil foi traduzida como uma incidência sobre o momento de implementação das políticas, ao passo que a atuação sobre atores do poder público envolveria a possibilidade de que incidissem sobre momentos de planejamento e fiscalização. Esta constatação vem acompanhada de uma crítica sobre o tipo de incidência encontrado, sendo comum encontrar a defesa de que conselhos deixem de exercer este tipo de atividade “burocratizante”, e ganhem “vazios produtivos” para que possam propor mudanças substantivas nas políticas a partir de discussões mais profundas sobre suas diretrizes (Almeida, Tatagiba, 2012).

No que tange à segunda dimensão, da inserção de conselhos na arquitetura processual de controle e *accountability*, por sua vez, é possível identificar uma evolução das questões analíticas, que caminharam no sentido de levar as inter-relações entre instâncias de inovação democrática e controle (o principal elemento do conceito de controle difuso) ao primeiro plano de análise. Estudos concentrados em instâncias específicas, bem como esforços de categorização e comparação de diferentes instâncias chegaram a contemplar a ideia de que os padrões de conexão entre essas experiências poderiam render-lhes papéis importantes. Foi apenas mais

recentemente, todavia, que esses padrões passaram a ser postulados como relevantes de maneira explícita e ascenderam à condição de objeto das pesquisas empíricas. Esta dissertação pertence a este conjunto de trabalhos mais recentes, e busca contribuir para o debate de diferentes maneiras: abre o escopo de instâncias cuja inter-relação será investigada, define um tipo de conector ainda não utilizado pela literatura (decisões tomadas pelos conselhos) e, principalmente, busca interpretar seus achados a partir de considerações teóricas sobre controle e *accountability*. As escolhas analíticas quanto ao desenho da pesquisa serão apresentadas, e os resultados da análise empírica serão discutidos nos capítulos que se seguem.

CAPÍTULO 3

O ENQUADRAMENTO ANALÍTICO DA PESQUISA

3. O ENQUADRAMENTO ANALÍTICO DA PESQUISA

O objetivo das análises empíricas realizadas nesta dissertação é oferecer uma primeira apreciação sistemática acerca da capacidade dos conselhos de produzir controle e *accountability*. Isso será feito a partir de um estudo exploratório de uma amostra de 3914 decisões tomadas e publicadas nos diários oficiais municipais (DOMs) por todos os conselhos de três municípios brasileiros entre os anos de 2005 e 2011: Porto Alegre, RS; Guarulhos, SP; e Belo Horizonte, MG. O presente capítulo, por sua vez, busca justificar as principais escolhas quanto à construção dos dados e às análises empíricas a serem apresentadas a seguir.

À primeira vista, a escolha por um estudo exploratório, de cunho sobretudo descritivo, pode parecer contra-intuitiva. Afinal, o conceito de controle, como visto no Capítulo 2, tem caráter intrinsecamente causal. Assim, a escolha óbvia para analisar sistematicamente a capacidade dos conselhos de produzir controle e *accountability* envolveria definir, de maneira dedutiva, hipóteses causais específicas acerca dos determinantes do sucesso do controle dos conselhos, e testá-las na análise empírica. Este não será o caminho seguido. Como visto no Capítulo 2, não há um corpo de literatura com teses causais suficientemente robustas acerca de questões relacionadas ao papel dos conselhos no exercício do controle e da *accountability* – de fato, sequer há definições amplamente aceitas e suficientemente específicas destes termos na literatura que estuda conselhos. Nestas circunstâncias, um estudo causal partiria de hipóteses formuladas apenas de forma vaga a partir de proposições da literatura que ressonam parcialmente com as perguntas analíticas postas nesta dissertação, trazendo resultados pouco proveitosos em termos de levantar discussões para a compreensão dos conselhos como instâncias de controle e *accountability* pertencentes ao cenário brasileiro de inovação democrática.

A dissertação propõe, por outro lado, uma nova perspectiva analítica, uma maneira inovadora de se enxergar a atuação dos conselhos, levando a sério as implicações de considerá-los instâncias de controle. O estudo exploratório, nesse sentido, coloca-se como uma estratégia de análise mais pertinente, pois capaz de oferecer, de maneira inédita, uma apreciação sistemática, para além de estudos de caso, e realizada a partir de conceitos discutidos e definidos explicitamente, da operação dos conselhos como instâncias de controle e *accountability*.

Essa exploração sistemática, e a busca por traçar padrões empíricos a partir dos dados encontrados, no entanto, não apresenta orientação indutiva, tal como é próprio da maioria

dos estudos exploratórios, mas assume diálogos com o conhecimento disponível do tema que são próprios de um horizonte voltado à teorização. A construção do problema é de cunho conceitual, e ocorre, em um primeiro nível de análise, no campo da teoria democrática, tal como discutida no Capítulo 1. Em um segundo nível de análise, por sua vez, o trabalho é guiado pelas descobertas e teses mais recentes da literatura, discutida no Capítulo 2, não ignorando, pois, o conhecimento disponível acerca do tema para balizar o esforço de análise. Os padrões encontrados serão interpretados à luz desse conhecimento e nesse processo, algumas teses da literatura poderão ser cotejadas aos resultados, bem como estes serão discutidos a partir das principais compreensões teóricas acerca do controle democrático produzido por instâncias de inovação.

Mais especificamente, antes de investigar a forma como, e em que circunstâncias, a atuação dos conselhos leva, ou não, à ação ou intenção de agir por parte de outros atores, a discussão conceitual sobre controle e *accountability* indica ser proveitoso entender *quem são os atores sobre os quais incidem os conselhos*, bem como *o conjunto de ações potencialmente sujeitas ao seu controle*. Afinal, a lógica teórica do controle altera-se junto com a variação destes elementos. Analogamente, em relação ao conceito de *accountability*, o Capítulo 1 indica a relevância de, antes de pensar a capacidade dos conselhos de aplicar efetivamente sanções sobre os atores sujeitos ao seu controle, indagar quanto a sua *atuação nas diferentes fases de accountability*, bem como sua *inserção em arquiteturas mais amplas de controle* a partir de inter-relações que, é plausível supor, realiza com outras instâncias de inovação democrática neste processo.

A construção conceitual realizada nos capítulos anteriores, portanto, traduz-se, nos próximos capítulos, nas seguintes indagações empíricas: quais são os padrões empíricos do exercício de controle dos conselhos? Quem são os atores que sofrem sua incidência? Como varia o domínio do controle? Diferentes tipos de conselhos incidem de maneira mais pronunciada sobre tipos específicos de atores? Qual a relação entre o controle sobre determinado tipo de ator, e incidência em fases específicas da política? Como conselhos mobilizam a arquitetura de instâncias de inovação democrática voltadas ao controle e à *accountability*? Como essa mobilização varia consoante os diferentes domínios e atores sujeitos ao controle? Ao final, objetiva-se produzir uma noção geral dos lugares ocupados pelos conselhos como instâncias de controle e *accountability* e de seu papel no exercício das atribuições relacionadas a estes conceitos.

Após esta justificativa analítica de âmbito mais geral, as próximas seções percorrerão o seguinte trajeto. Primeiro, serão justificadas as escolhas mais específicas de análise – a escolha das decisões como a unidade analítica central e DOMs como instância de observação empírica – e serão discutidas as principais implicações da escolha dos três municípios mencionados acima para as possibilidades de generalização dos resultados. Em segundo lugar, serão descritos o processo de montagem dos dois bancos de dados utilizados e esclarecidas as principais diferenças entre eles: o banco de decisões dos conselhos e o banco de menções dos conselhos a outras instâncias de controle democrático não eleitoral (CDNE) e controle horizontal.

3.1. A ANÁLISE DE DECISÕES E A ESCOLHA DOS MUNICÍPIOS

A escolha de decisões publicadas nos DOMs como unidade de análise não é inédita na literatura. Como visto no Capítulo 2, alguns estudos recorreram à análise de decisões, sobretudo por fornecerem uma compreensão acerca das fases das políticas sobre as quais incidiriam (Tatagiba, 2007a, 2007b). Mais recentemente, a análise de decisões tem sido uma estratégia defendida em estudos concentrados sobre a efetividade dos conselhos, como uma maneira proveitosa de conectar os *outputs* destas instâncias a seus *outcomes* (a produção de efeitos sobre as políticas) (Gurza Lavalle, Voigt, Serafim, 2016; Rodrigues, 2017). Aos interesses específicos desta pesquisa, a escolha das decisões traz benefícios por três razões principais.

Em primeiro lugar, decisões são condições necessárias, ainda que não suficientes, para aferir a incidência dos conselhos. Investigá-las permite, não apenas indicar a fase da política sobre a qual potencialmente incidem, como também sobre que momentos do processo de *accountability* o fazem, além de permitir compreender de maneira sistemática os tipos de atores sujeitos à atuação dos conselhos e o domínio desta atuação. Em termos gerais, é possível afirmar que decisões constituem uma escolha no sentido de pensar as possibilidades de controle nas mãos destas instâncias, ou o controle potencialmente produzido por elas. A ideia de *possibilidades* de controle ou controle *potencial*, aqui, é importante. A rigor, decisões não são equivalentes a controle e, nesse sentido, essa dissertação não aferirá *stricto sensu* o exercício do controle tal como postulado conceitualmente (Dahl, 1982), porque não medirá os efeitos das decisões dos conselhos sobre o comportamento de outros atores. Mais especificamente, a

dimensão causal do conceito não será analisada, pois fazê-lo envolveria enfrentar um problema metodológico que foge do escopo deste trabalho. Por isso, são possibilidades de controle, no sentido de que a concretização do mesmo poderia apenas ser afirmada a partir de desenhos alternativos de pesquisa futura, voltados a aferir causalidade – escolher variáveis independentes, determinar hipóteses explicativas, isolar o efeito das variáveis mediante estratégias de controle, etc. A aparente desvantagem desta escolha é contraposta ao fato de que, em termos simples, se há capacidade de incidência (e, portanto, controle) nos conselhos, é, necessariamente, dos padrões decisórios que esta derivará. O argumento defendido por Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016), em relação à efetividade sobre as políticas vale também para a presente pesquisa, no sentido de que a tomada de decisões é entendida aqui como uma etapa necessária, ainda que não suficiente, para a realização do controle e *accountability*:

[a] produção decisória diz respeito à capacidade dos conselhos para incidir em políticas públicas; é uma condição necessária, embora, é claro, não suficiente para realizar tal incidência: emitir resoluções não equivale à sua realização, mas, sem decisões orientadas para a definição, a fiscalização ou a gestão da política, não é plausível esperar efetividade (p. 611).

A segunda razão para a escolha das decisões diz respeito à segurança proporcionada ao processo de agregação dos dados de diferentes conselhos e diferentes municípios. Diferentemente, por exemplo, de atas – instância de observação empírica utilizada frequentemente pela literatura –, o registro de decisões está menos sujeito à discricionariedade e idiosincrasias daqueles que o realizam, pois são publicadas em veículos formais de comunicação da prefeitura, com regras centralizadas de formatação e apresentação dos conteúdos: os DOMs⁴⁰. Isso

⁴⁰ Isso não significa que não haja variação no registro das decisões. Um olhar rápido sobre os DOMs permite atestar esta possibilidade. Sem diretrizes federais específicas, cada município detem sua própria conduta de editoração, plausivelmente oriunda de manuais de comunicação oficiais. Não apenas a periodicidade de publicação difere entre os municípios, como também a organização dos conteúdos das mesmas. A discrepância entre os casos de Porto Alegre e Belo Horizonte deixa isso claro. No primeiro município os DOMs são publicados na página da prefeitura municipal na internet, em formato PDF. Até 2011, os DOs continham, em sua primeira e última página, uma seleção de informações disponibilizadas de forma mais livre, seguindo um formato jornalístico. Tais atos não têm qualquer validade legal e apresentam, basicamente, notícias da cidade e informativos sobre as atividades do poder público municipal. A partir de 2011, o DOM deixou de circular fisicamente para ser publicado apenas em meio virtual, em uma seção do site da prefeitura. A partir desse momento, em cada edição passaram a ser armazenados dois arquivos PDF, um exclusivo do poder executivo e outro do legislativo. As páginas em formato jornalístico deixaram de existir, mas subdivisões dos conteúdos continuaram as mesmas. Já em Belo Horizonte, as edições não são disponibilizadas em formato PDF, mas no interior da própria interface do site da prefeitura municipal, em linguagem html. São organizadas a partir da data de publicação, e da autoria da decisão (secretarias, departamentos, etc.). Em alguns casos, as decisões são registradas individualmente; em outros, de maneira coletiva em uma

permite que sejam contabilizadas de maneira mais simples, facilitando o processo de comparação. É claro, há menor riqueza no dado produzido por decisões publicadas no DOM, em comparação a discussões presentes nas atas. Não esclarecem, por exemplo, quanto às peculiaridades do processo de discussão que originou uma decisão – os atores envolvidos, os jogos de poder envolvidos na discussão, a consideração de vozes divergentes, entre outros aspectos. Ainda assim, a despeito da existência de alguma variação no registro das decisões, é plausível supor que nelas estarão contidas de maneira mais sucinta as informações mais relevantes para a garantia de sua formalização e cumprimento – elementos indispensáveis em uma relação de *accountability*.

Em terceiro lugar, é possível identificar, na leitura do conteúdo das decisões, que, frequentemente, conselhos fazem alusão a outras instâncias de inovação democrática e controle, com propósitos diversos: podem, por exemplo, direcionar a decisão diretamente a outras instâncias (tal como quando organizam conferências municipais), ou podem justificar decisões tomadas sobre outros atores com base em determinações anteriores de outras instâncias (tal como quando evocam regras definidas por conselhos nacionais que lhes fornecem insumos para exercer controle sobre o Executivo municipal). Isso é interessante porque permite analisar, em um mesmo esforço de pesquisa, o exercício do controle e da *accountability* pelos conselhos nas duas dimensões teoricamente relevantes apontadas no Capítulo 1. Na dimensão relacional, permitem compreender quem são aqueles potencialmente controlados pelos conselhos, e qual o conteúdo, ou domínio, do controle que exercem. Já na dimensão da arquitetura processual, informam como conselhos se inserem em arquiteturas mais amplas de instâncias de inovação e controle quando estão exercendo controle sobre outros atores. Isso permite mapear, a partir da incidência dos conselhos, as arquiteturas de controle operando em tempo real, não por meio de suposições plausíveis sobre como se constituem essas arquiteturas, mas de vínculos de fato lançados pelos próprios conselhos durante seu processo decisório⁴¹.

mesma página. Assim, apesar de serem o tipo de informação mais sistemática presente quanto à atuação dos conselhos, o registro das decisões é ainda muito distante de um crivo mais exigente em termos de padronização, se comparado, por exemplo, ao registro das decisões de outras instituições brasileiras – por exemplo, o Supremo Tribunal Federal (ver <https://goo.gl/JH6qoo>).

⁴¹ Por um lado, os dados capazes de gerar estes mapas apresentam limitações importantes. Não há um critério claro para que os conselhos mencionem outras instâncias de inovação e controle quando tomam decisões. Possivelmente, conselheiros o fazem por considerarem importante em situações específicas. Assim, é plausível que os mapas das inter-relações efetivamente existentes sejam mais diversos e complexos do que os dados aqui utilizados fornecem. Por outro lado, não parece haver crivo mais exigente para realizar este mapeamento e vinculá-lo analiticamente ao exercício do controle pelos conselhos que o aqui escolhido. Sequer se questiona aos conselheiros

Com os três municípios escolhidos para a análise, não se tem, é claro, pretensão de generalizar os resultados para todos os conselhos do país. Ainda assim, tampouco se pretende limitar os achados a um diagnóstico restrito a estes municípios. A Tabela 3.1, abaixo, deixa claro que as características dos municípios analisados não representam a realidade nacional. São municípios centrais de regiões metropolitanas brasileiras, com altos índices populacionais e posições privilegiadas em termos de riqueza e produção econômica, medidas pelo PIB municipal. Por um lado, estas constatações sugerem que a operação dos conselhos nestes três municípios indique padrões de maior desenvolvimento institucional (e, conseqüentemente, capacidade de tomada de decisão) se comparada à média nacional. O recente trabalho de Almeida, Carlos e Silva (2016), concentrado nos conselhos municipais de assistência social, ampara empiricamente esta possibilidade. As autoras analisam respostas a questionários por conselheiros pertencentes a 93% do universo de municípios no Brasil. Os questionários concentram-se sobre características da estrutura institucional, representação societal, e desempenho de atividades dos conselhos. Um dos principais achados indica desempenho consistentemente superior na grande maioria das medições em municípios de grande porte e, principalmente, os pertencentes a regiões metropolitanas. Assim, é preciso atentar para o fato de que os resultados encontrados aqui dizem respeito ao cenário mais favorável possível. Ou seja, se há possibilidades de controle, suas chances de ocorrer são relativamente maiores no conjunto de municípios dos quais fazem parte os três aqui escolhidos.

Tabela 3.1. Municípios analisados

População, PIB, respectiva posição no *ranking* nacional dos municípios da amostra em 2014

Município	População	Posição no <i>ranking</i> nacional de população	PIB (1000,00 R\$)	Posição no <i>ranking</i> nacional de PIB municipal
Belo Horizonte	2.491.109	6º	R\$ 87.656.760,16	4º
Porto Alegre	1.472.482	10º	R\$ 63.990.643,90	7º
Guarulhos	1.312.197	13º	R\$ 51.389.523,62	13º

Fonte: IBGE (2016)

quanto às inter-relações de que lançam mão no seu dia-a-dia, mas as identifica a partir de uma ação “espontaneamente” realizada por eles. Em termos mais simples, pode-se sugerir que as menções encontradas nas decisões fornecem um mapa mínimo da inserção dos conselhos na arquitetura de inovação democrática orientada para o controle e *accountability*.

Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer que os municípios não operam de maneira isolada e que, principalmente no caso dos conselhos, mecanismos setoriais importantes podem conformar padrões empíricos que transcendem desigualdades territoriais. Isso pode ocorrer em dois principais âmbitos: disseminação territorial atrelada a mecanismos de indução federal, e especificação institucional mediante regulação federal. No primeiro caso (disseminação territorial), quanto mais fortes os mecanismos de indução federal (por exemplo, repasse condicionado de verbas federais a municípios que instituam conselhos), mais célere a expansão e abrangente a presença territorial dos conselhos nos municípios do país (Arretche, Cordeiro, Fusaro, et al., 2012; Gurza Lavalle, Barone, 2015). Neste caso, é de se esperar que políticas cuja estrutura institucional seja mais robusta (*e.g.* saúde e assistência social), tenham maior capacidade de lançar mão destes mecanismos, levando a uma conformação territorialmente menos desigual, se comparadas a políticas menos robustas, tais como as inter-setoriais (*e.g.* direitos humanos, direitos da mulher, igualdade racial, etc.). No segundo caso (especificação institucional), os mecanismos que levam à disseminação dos conselhos não são necessariamente os mesmos que os estabilizam e os tornam operantes na respectiva política. É a especificação institucional das atividades a serem desempenhadas por estas instâncias que define seus papéis e, portanto, as possibilidades de que realizem controle de maneira convergente no território nacional. Assim, quanto mais condicionados os processos administrativos de determinado setor à realização de funções específicas pelos conselhos, maior a estabilidade e capacidade de operação dos últimos, a despeito de desigualdades territoriais (CEM, 2016).

Portanto, se a escolha dos municípios pode trazer limitações à capacidade de generalização dos resultados, dada a heterogeneidade dos municípios brasileiros – “generalizam-se” com segurança para municípios de grande porte, principalmente aqueles inseridos em regiões metropolitanas –, por outro lado, esta capacidade é potencializada pelo fato de a pesquisa concentrar-se não sobre um setor específico de políticas, mas sobre todos os conselhos presentes nestes municípios. Como se sabe, a possibilidade de se falar em conselhos como instituição política, considerando semelhanças e diferenças entre aqueles pertencentes aos diferentes setores de política ainda constitui uma lacuna importante na literatura. Trabalhos centrados em conselhos pertencentes ao mesmo setor contam com a vantagem de lidarem com conselhos que passaram por processos semelhantes de construção e desenvolvimento institucional, bem como apresentam padrões similares de atuação e relacionamento com características do setor

a que pertencem. Por sua vez, trabalhos que lidam com diferentes setores contam com a possibilidade de desenhar diagnósticos mais gerais acerca dos conselhos na condição de instituição política. Podem explorar semelhanças e diferenças entre conselhos pertencentes aos mesmos setores, ou grupos de setores, bem como diferenças e semelhanças de setores ou grupos de setores distintos entre si, encontrando resultados potencialmente não contemplados por pesquisas com recortes setoriais mais específicos.

3.2. A MONTAGEM DOS BANCOS DE DADOS

Foram produzidos dois bancos de dados para a realização das análises empíricas desta dissertação. O primeiro (banco de decisões) tem decisões emitidas pelos conselhos como unidade empírica. O segundo (banco de menções) é derivado do primeiro, e altera a unidade empírica, de decisões, para menções (mais precisamente, relações ou vínculos) realizadas a outras instâncias de inovação e controle contidas nas decisões. O banco de decisões foi construído a partir da importação de dados presentes no banco de dados do projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar, do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). O banco do CEM contém um censo de decisões publicadas por conselhos de diferentes municípios entre 2005 e 2011. Foram buscadas, nos DOMs dos respectivos municípios, as palavras “conselho”, “participação social”, “orçamento participativo”, “governança participativa”, e “conferência”, e os atos encontrados foram integrados à composição do banco de dados. Ele sistematiza questões relativas a cada decisão, tais como os atores sujeitos às decisões dos conselhos, dados sobre os conselhos autores de cada decisão, e classifica as decisões registradas em tipos e sub-tipos das decisões, entre outros. Quanto às menções a outras instâncias de inovação e controle, todavia, este banco não faz mais que informar, para cada decisão, se houve ou não pelo menos uma menção a outras instâncias, uma informação fornecida a partir de uma variável binária.

O banco de menções, por sua vez, é, em termos técnicos, um banco relacional bimodal, que tem vínculos como unidade analítica (menções feitas pelos conselhos a outras instâncias de inovação e controle quando da tomada de decisões) e em que não é possível a reciprocidade entre os nodos (os receptores de vínculos não poderiam ter citado aqueles que lançam os vínculos, pois a coleta de dados concentrou-se apenas nos primeiros). Este segundo banco

tem como objetivo exclusivo oferecer os dados para a análise aprofundada da atuação dos conselhos no sentido de mobilizar a rede de controles onde estão inseridos, ou seja, de analisar a dimensão da arquitetura processual dos conselhos, o que será feito ao fim do Capítulo 5. O banco de menções foi montado a partir do de decisões. Mais especificamente, selecionaram-se as decisões em que havia pelo menos uma menção a instâncias de controle e inovação democrática, e sistematizaram-se os vínculos formados por elas (muitas vezes, mais de um por decisão).

3.2.1. O PROCESSO DE AMOSTRAGEM DO BANCO DE DADOS ORIGINAL

Diferentemente do banco de dados do CEM, todavia, a dissertação não trabalhou com o levantamento censitário das decisões emitidas pelos conselhos nos três municípios, mas sim com uma amostra de 3914 decisões (37,1% do total de 10545 decisões publicadas pelos três municípios e registradas no banco do CEM). Isso se deveu à necessidade de realizar uma nova coleta de dados de todas as decisões analisadas nos respectivos DOMs em que foram publicadas originalmente.

A proposta empírica inicial da dissertação era mais simples: utilizar o próprio banco do CEM completo – dados censitários da produção decisória dos conselhos. No entanto, foi identificado que o conteúdo das decisões emitidas nos DOMs não havia sido transferido integralmente para o banco de dados. Como muitas vezes o conteúdo das decisões era extenso, e o CEM trabalhou com um número muito grande de decisões (algo em torno de 15 mil casos), foi definido, sob a justificativa de não sobrecarregar o arquivo em que o banco foi produzido, coletar apenas os excertos necessários para a compreensão do teor das decisões. O banco foi produzido para registrar todas as decisões e permitir a classificação do objeto ou propósitos das decisões e, para tanto, o registro da declaração da ementa das resoluções é normalmente suficiente. No entanto, esta dissertação analisa decisões de maneira mais profunda, buscando compreender não apenas seu teor, mas também sua lógica relacional, o que demanda detectar a declaração dos atores que devem obedecê-las, além de possíveis menções a outras instâncias da arquitetura de controle e inovação democrática que podem ser nelas registradas. Diante, portanto, da necessidade de analisar de maneira mais aprofundada o conteúdo das decisões, o fato de haver informações não registradas no banco original levantou receios quanto à sua

viabilidade para os interesses desta dissertação. Foi então realizada uma checagem do conteúdo não registrado das decisões no banco do CEM.

Para checar a viabilidade de utilizar o banco de dados do CEM, selecionou-se um pequeno número aleatório de decisões do banco original e comparou-se com o conteúdo presente nos DOMs. Após a coleta nos DOMs, 89 decisões foram comparadas. Em uma primeira análise, foi possível identificar que, das 89 decisões, apenas 30% haviam sido copiadas ao banco do CEM em sua integralidade ou com supressões muito pouco significativas de conteúdo – tabelas e assinaturas de conselheiros, por exemplo. Uma segunda análise concentrou-se sobre o teor do conteúdo não registrado. Foram encontrados cinco principais tipos de conteúdo: detalhamento de termos das decisões; justificativas específicas; justificativas gerais; listas de nomes; e pautas/ atas de reuniões. Alguns desses tipos, por exemplo listas de nomes, poderiam ser suprimidos sem causar problemas aos interesses específicos desta dissertação, pois não trazem informações relevantes para compreender os atores sujeitos às decisões, ou a menção a outras instâncias de inovação e controle. Esta segunda análise, entretanto, concluiu que 40% das 89 decisões não registraram algum tipo de informação importante para os interesses desta dissertação. Finalmente, uma terceira análise buscou investigar se, em comparação com o conteúdo das decisões publicadas nos DOMs havia menções a outras instâncias de inovação e controle de fato não registradas no banco do CEM. Após a aplicação de algumas palavras-chave, foi possível encontrar menções deste tipo em 15, das 89 decisões (aproximadamente 16,8%). Destas 15 decisões, apenas seis delas, menos da metade, seriam identificadas a partir do conteúdo constante do banco de dados original do CEM. Ou seja, nove casos foram identificados apenas graças à reconstituição das decisões a partir da busca de seu conteúdo integral nos DOMs. Assim, o resultado indicou com grau considerável de segurança a necessidade de realizar uma atualização do conteúdo das decisões presentes no banco de dados original do CEM, a partir da repetição da coleta das decisões nos DOMs.

Por razões práticas, foi decidido que coletar 10545 decisões seria inviável levando em conta os recursos disponíveis para a realização da presente dissertação. Portanto, foi definida uma estratégia alternativa, voltada à construção de um novo banco a partir de uma amostra estratificada das decisões presentes no banco do CEM, e a coleta destas decisões nos DOMs dos respectivos municípios. Foi definida a estratificação a partir de duas variáveis: município a que pertence o conselho que emite a decisão, e tipo de decisão tomada. A última variável foi

criada pela própria equipe do CEM, e será apresentada com maior detalhamento em momento oportuno. Por ora, vale apenas indicar que a amostra foi realizada a partir da estratificação dos dados em nove tipos de decisão. Já no que tange à variável município, os dados foram estratificados com base nos três municípios escolhidos para a análise (Belo Horizonte, Guarulhos e Porto Alegre), totalizando, pois, 27 estratos. A escolha da estratificação se deu com objetivo de garantir representatividade de tipos de decisões menos frequentes, dada a grande frequência relativa de decisões em alguns tipos e municípios.

Para o cálculo do tamanho dos estratos foram combinadas duas fórmulas. A primeira consiste no cálculo de amostragem de proporções para população infinita, onde n_o é o tamanho da amostra sem considerar o fator de correção para população finita, Z_o^2 é o quadrado de desvios padrões da média da distribuição amostral para garantir um intervalo de confiança pré-determinado, E^2 é o nível de precisão desejado, p é proporção esperada de decisões que contêm o atributo desejado, e $(1 - p)$ a proporção esperada daquelas que não o contêm. Como não há uma estimativa segura para os dois últimos valores, adota-se o valor 0,5, que fornece o maior tamanho da amostra.

$$n_o = \frac{Z_o^2 \cdot p(1-p)}{E^2}$$

A segunda fórmula, por sua vez, consiste na aplicação do fator de correção para população finita sobre o n_o , onde n é o tamanho da amostra considerando o fator de correção para população finita, n_o é o tamanho da amostra sem considerar o fator de correção para população finita, e N é o tamanho da população existente. A utilização desta fórmula foi possível uma vez que se conhecia o tamanho da população a partir do banco do CEM, que trabalha com dados censitários.

$$n = \frac{n_o}{1 + \frac{n_o-1}{N}}$$

As fórmulas foram aplicadas para cada um dos 27 estratos existentes, e foram consideradas quatro possibilidades, variando-se os valores de Z_o^2 e E^2 , entre, respectivamente, 1,96 e 2,58 (para intervalos de confiança de 95% e 99%), e 0,03 e 0,05. As possibilidades do tamanho total da amostra, somando os tamanhos de todos os estratos do banco são apresentadas na

Tabela 3.2, a seguir, onde se calcula a soma dos tamanhos de cada estrato arredondada para cima.

Tabela 3.2
Possibilidades de tamanhos de amostra

$Z_o^2 \setminus E^2$	1,96	2,58
0,03	4755	5813
0,05	2991	3895

Foram eliminadas as possibilidades localizadas nos dois extremos ($n_3=5813$ e $n_2=2991$), e a escolha entre as duas possibilidades intermediárias se deu com base na consideração da capacidade de trabalho e tempo disponível para a coleta dos dados. Foi escolhida a possibilidade intermediária menor ($n_4=3895$), com intervalo de confiança de 99%, e nível de precisão igual a 0,05.

Como a estratificação produziu deliberadamente uma alteração da proporção de cada estrato, quando da realização de análises com dados agregados, foi necessário aplicar, para cada estrato, o fator de ponderação que levou ao cálculo dos estratos na amostra, com o objetivo de apresentar os dados a partir da proporção original encontrada nos censos das decisões. Assim, quando necessário, a distribuição dos dados foi reorganizada aplicando o fator de ponderação original a cada um dos estratos e calculando o tamanho total esperado em uma distribuição censitária. Quando esse tipo de correção foi realizado, indica-se “ponderação considerando os estratos”, em notas nas tabelas. A Tabela 3.3 abaixo apresenta os tamanhos de cada estrato, na população, e na amostra escolhida, bem como o fator de ponderação utilizado para retornar os dados à proporção original. Os tipos de decisão, que constam na primeira coluna da tabela, serão oportunamente apresentados.

3.2.2. OS BANCOS DE DECISÕES E DE MENÇÕES

Após a definição do tamanho da amostra, passou-se para o processo de montagem do banco de dados de decisões, realizado em três fases. A primeira fase consistiu na coleta das

decisões no banco original do CEM, por meio de seleção aleatória dentro dos 27 estratos definidos, montagem do novo banco de decisões a partir desta coleta, e atualização de seus conteúdos por meio da busca das decisões nos DOMs dos três municípios⁴².

Tabela 3.3 - Frequência de decisões na população, na amostra e fatores de ponderação para cada um dos estratos.

Tipo de decisão		Município			Total
		Belo Horizonte	Guarulhos	Porto Alegre	
99	População	311	2	16	329
	Amostra	213	2	16	231
	Fator pond.	1,460094	1,000000	1,000000	-
AUTO	População	1041	464	217	1722
	Amostra	417	275	165	857
	Fator pond.	2,496403	1,687273	1,315152	-
DEF	População	894	113	216	1223
	Amostra	395	99	161	655
	Fator pond.	2,263291	1,141414	1,341615	-
FISC	População	197	133	227	557
	Amostra	147	114	173	434
	Fator pond.	1,340136	1,166667	1,312139	-
GEST	População	4516	262	1367	6145
	Amostra	582	184	447	1213
	Fator pond.	7,759450	1,423913	3,058166	-
IP-9	População	1	0	3	4
	Amostra	1	0	3	4
	Fator pond.	1,000000	0,000000	1,000000	-
IP-A	População	102	51	26	179
	Amostra	90	48	26	164
	Fator pond.	1,133333	1,062500	1,000000	-
IP-B	População	11	136	22	169
	Amostra	11	112	22	145
	Fator pond.	1,000000	1,214286	1,000000	-
IP-C	População	67	95	48	210
	Amostra	61	85	45	191
	Fator pond.	1,098361	1,117647	1,066667	-
Total	População	7140	1256	2142	10538
	Amostra	1917	919	1058	3894

Fonte: elaboração própria,

Uma vez coletadas as decisões, a segunda fase consistiu em um processo de checagem das classificações consoante a tipologia de decisões, com o objetivo de realizar um ajuste fino da classificação de acordo com as regras de classificação elaboradas pelo CEM⁴³. Todas as 3894

⁴² Para fins de registro e checagem, o novo conteúdo completo das decisões foi realizado em uma coluna à parte do banco, para que possa haver comparações com o conteúdo presente no banco do CEM.

⁴³ A checagem foi feita, porque, uma vez que o banco do CEM estava em construção, a checagem final da classificação da tipologia de decisões ainda era uma tarefa pendente no próprio CEM. As frequências apresentadas na Tabela 3.3 dizem respeito aos valores corrigidos após constituição da amostra e checagem das classificações, e projetados para a população.

decisões foram relidas, e as classificações checadas. Ao mesmo tempo, as decisões também foram classificadas consoante uma nova variável criada para dialogar com os interesses desta dissertação. A variável “sujeito à decisão” indica o ator sujeito a cada decisão publicada pelos conselhos, com o objetivo de operacionalizar a análise empírica dos conteúdos relacionais da *accountability* exercida pelos conselhos, tal como apresentado no Capítulo 1. A variável, que será apresentada e descrita oportunamente, diz respeito à investigação dos atores sobre os quais incidem os conselhos, ou seja, os atores que potencialmente sofrem seu controle⁴⁴.

Finalmente, na terceira e final etapa de construção do banco de decisões, foi criada mais uma nova variável, binária, com o objetivo de indicar a existência, nas decisões, de menções dos conselhos a outras instâncias de inovação democrática e controle horizontal. Diferentemente das variáveis anteriores, que foram classificadas a partir da leitura integral de cada decisão, a montagem da variável “menciona cdne” foi parcialmente automatizada. Em primeiro lugar, foi definida uma lista de palavras-chave a serem buscadas no interior das decisões, que pudessem remeter a outras instâncias de inovação democrática e controle horizontal. A operacionalização para identificação empírica de instâncias de inovação democrática (que incluem experiências classificadas tanto como *accountability* social, transversal, além das horizontais passíveis de acionamento por parte de cidadãos) foi realizada a partir do conceito de controle democrático não eleitoral (CDNE). O conceito designa instâncias que exercem controle a partir da incidência social (seja mediante expedientes coletivos de representação ou participação individual cidadã), mas que se localizam “do lado de fora” do conjunto de instituições que englobam a esfera eleitoral (Isunza, Gurza Lavalle, 2013). Para esta dissertação, o conceito é proveitoso, não apenas por ser compatível com o conjunto de experiências que a ela interessam, como também por fornecer uma listagem ampla de experiências e tipos de experiências que podem ser buscadas mediante a aplicação sistemática de palavras-chave. E mais, o conceito delimita os diferentes tipos de experiências a partir de seus graus de institucionalização, em uma sistematização compatível com os conceitos de *accountability* social e transversal. A listagem de palavras-chave de instâncias de inovação democrática partiu da sistematização encontrada em Gurza Lavalle, Carlos, Guicheney et al. (2013, pp. 74-5). Já para

⁴⁴ O processo de checagem da classificação dos tipos de decisão e de classificação da nova variável “sujeito_a_decisao” levou ao desmembramento de algumas decisões, em alguns casos em que, no interior de um mesmo conteúdo era possível encontrar decisões explicitamente referentes a mais de um processo. Assim, o número de decisões cresceu de 3894 para 3914.

as instâncias de controle horizontal, as palavras-chave foram definidas a partir das instâncias mencionadas pela literatura brasileira de *web of accountability institutions*, voltada justamente a investigar a articulação entre instâncias de controle horizontal como um elemento importante de sua efetividade (Aranha, 2014, 2015; Filgueiras, 2015; Taylor, Buranelli, 2007). A aplicação completa das listagens gerou 135 palavras-chave, incluindo os nomes das instâncias, possibilidades de utilização de plurais, presença e ausência de acentuação, e siglas⁴⁵. O anexo 1 traz a lista de palavras-chave utilizadas, e as respectivas referências às instâncias e tipos de instâncias pesquisadas.

As palavras-chave usadas para filtrar no banco de dados as decisões cujos conteúdos poderiam apontar a existência de menções a instâncias de inovação democrática e controle horizontal identificaram 1363 decisões (34,8% do total do banco de decisões). Todas estas decisões foram relidas para checar se de fato mencionavam a arquitetura de controles⁴⁶. Destas, 243 decisões foram descartadas, restando 1120 decisões (28,6% do total de decisões) que de fato fazem alusão a outras instâncias da arquitetura de controles.

A construção do segundo banco de dados desta dissertação, o banco relacional de menções, partiu do banco de decisões. O primeiro passo foi copiar para uma nova planilha as 1120 decisões em que havia menção a outras instâncias de inovação democrática e controle. A principal implicação prática de alterar a unidade empírica de decisões para menções (vínculos ou relações), nesse caso, diz respeito ao desmembramento de casos em que havia mais de uma menção. Ou seja, se uma decisão contém, por exemplo, menções a quatro instâncias da arquitetura de controles, ela persistirá constituindo apenas um caso no banco de decisões, mas se dividirá em quatro casos no banco de menções. Portanto, as 1120 decisões foram analisadas e, quando necessário, desmembradas a partir do número de vínculos que possuíam. Após a leitura e desmembramento das decisões em vínculos, a construção do banco de menções foi finalizada, apresentando um total de 1834 casos (vínculos) entre conselhos e outras instâncias da arquitetura de controles. Cada caso foi classificado, então, a partir dos vínculos – o conselho

⁴⁵ Com o objetivo de capturar o maior número possível de menções, foi realizado um trabalho minucioso de pesquisa das siglas das instâncias buscadas. Por exemplo, no caso de conselhos estaduais e nacionais, foram buscadas 62 siglas, referentes aos conselhos pertencentes a todas as áreas de políticas presentes na amostra, e de todos os estados.

⁴⁶ Por exemplo, uma menção à palavra “conferência” pode tanto dizer respeito à instância de inovação democrática “conferência”, quanto à alusão a uma tarefa de “conferência de documentos”. O último caso, obviamente, não era considerado como contendo uma menção à arquitetura de controle.

que menciona, o ator potencialmente sujeito ao controle, e a instância da rede de controles mencionada. Os nomes das instâncias mencionadas foram padronizados a partir dos da lista-gem que originou as palavras-chave, onde foram definidas 29 possibilidades, apresentadas na Tabela 3.4, abaixo.

Tabela 3.4
Instâncias de controle democrático não eleitoral (CDNE) e controle horizontal buscadas nas palavras-chave para constituição do banco de menções

Nome da instância	Tipo de Controle
Ativismo na internet	Extra-institucional
Campanhas e eventos	
Comitês populares de megaeventos	
Fóruns sociais	
Ocupações	
Open government partnership	
Projetos/iniciativas de OSCs	
Audiências públicas	Institucional-misto
Comissão de legislação participativa	
Comitês de bacias hidrográficas	
Conferências de políticas	
Conselhos gestores de equipamentos	
Conselhos gestores de políticas públicas	
Conselhos gestores de equipamentos	
Iniciativa popular	
Orçamento participativo	
Outras comissões e eventos participativos	
Plano diretor participativo	
Ação civil pública	Institucional/ Horizontal
Ação direta de inconstitucionalidade	
Controladorias	
Dispositivos de transparência	
Ministério público	
Ouvidorias	
Polícia federal	
Procuradorias	
Promotoria de justiça	
Termo de ajuste de conduta	
Tribunais de contas	

Fonte: elaboração própria, baseado em Isunza, Gurza Lavalles (2013); Gurza Lavalles, Carlos, Guicheney, et al. (2013); Aranha (2014, 2015); Filgueiras (2015); Taylor e Buranelli (2007)

Por fim, os dados presentes no banco relacional de menções permitem fazer uma triangulação capaz de mapear a inserção dos conselhos em arquiteturas de instâncias de inovação democrática e controle horizontal, quando estão exercendo controle. Esta triangulação é ilustrada na Figura 3.1, abaixo, a partir de um exemplo hipotético de decisão. No exemplo, um conselho municipal de assistência social aceita um pedido de uma OSC para alterar valores recebidos por ela mediante convênio com o Executivo. No caso, portanto, a OSC está sujeita à decisão do conselho – é ela o ator potencialmente sujeito ao controle do conselho. Ao tomar a decisão, por sua vez, o conselho afirma, no texto da decisão, que considerou regramentos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social, e que, caso a entidade não utilize os recursos como determinado pelo conselho municipal, enviará denúncia ao Ministério Público, para que este tome as medidas cabíveis – são estas as instâncias de CDNE e controle horizontal mencionadas.

Figura 3.1 – Arquitetura de controle, a partir de uma decisão hipotética de um conselho

Fonte: elaboração própria

A partir do banco de decisões, é possível identificar o teor de dita decisão (transferência de recursos públicos para uma OSC que operará a política), seu autor (o Conselho Municipal de Assistência Social), bem como o ator sujeito a ela (a OSC em questão). O banco de decisões também informa a existência de menções a outras instâncias de inovação e controle, porém, não especifica quais são estas instâncias. É, por sua vez, o banco de menções que permite encontrar, para a decisão em questão, os dois vínculos, entre o conselho municipal e o nacional, e entre o primeiro e o Ministério Público. Em termos de controle, pode-se afirmar que o

conselho municipal está, potencialmente, controlando o acesso da OSC a recursos públicos. O conselho nacional, por sua vez, regulamenta este processo, indicando, por exemplo, aquilo que o conselho municipal pode ou não fazer. Por fim, o conselho municipal também pode informar o Ministério Público, que, por sua vez, pode exercer controle sobre a OSC em caso de irregularidades, ao apresentar uma denúncia. A seta à direita é translúcida porque este é o único vínculo não efetivado no texto da decisão. Todos os outros vínculos são mobilizados de fato e conectam as diferentes instâncias mediante a decisão em questão, inscrita no exercício das atribuições do referido conselho.

Dois movimentos de análise serão realizados nos capítulos a seguir. O primeiro deles, no Capítulo 4, concentrar-se-á nas possibilidades dos conselhos de exercer controle e utilizará os dados presentes no banco de decisões – serão investigadas apenas as relações ilustradas na Figura 3.1 pela seta maior. A análise recairá sobre o maior número possível de decisões publicadas pelos conselhos, utilizando um crivo laxo de seleção: como controle é um conceito causal entre dois atores, a primeira condição para que ele exista é a presença de outros atores que “sofram” as decisões dos conselhos. Isso implica analisar todas as decisões publicadas pelos conselhos em que estes não estejam tratando de si mesmos ou, em outras palavras, atuando de maneira reflexiva. Isso ocorre quando conselhos decidem questões internas e as tornam públicas, emitindo decisões, por exemplo, de definição de regras internas, gestão do processo de escolha de seus membros, gestão da atividade cotidiana do conselho, entre outros. Como se verá, o capítulo classificará as decisões quanto aos atores sujeitos a elas. Serão descartadas aquelas em que o próprio conselho é este ator, e serão analisadas todas aquelas que incidem sobre quaisquer outros atores.

No segundo movimento de análise, já no capítulo 5, este crivo se tornará mais exigente, uma vez que serão selecionados conjuntos mais específicos de decisões, que sugerem visões mais precisas acerca de como se comportam conselhos no exercício de distintos tipos de controle. O banco de dados de decisões será utilizado mais uma vez para analisar as decisões classificadas como “controle enfático” – aquele realizado mediante decisões *ex post* com possibilidade de responsabilização e aplicação de sanções. Por exemplo, na decisão abaixo, o Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural de Belo Horizonte identifica a realização de alterações não autorizadas em um imóvel tombado. Diante da irregularidade, o conselho determina

que a proprietária do imóvel (a atora sujeita à decisão) realizem reformas com o objetivo de retorná-lo à situação anterior:

CDPCM EDITAL Nº 017/2011 O Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte / CDPCM-BH (...) notifica a sr^a Terezinha Bornach Maluf e outros, proprietários do bem cultural tombado situado na Rua Carvalho de Almeida, 38, apto 22 – Cidade Jardim, da existência de intervenção irregular no referido imóvel. Após vistoria realizada por técnicos da Diretoria de Patrimônio Cultural / DIPC, foi constatada a existência de intervenção irregular descaracterizante. Trata-se de muro, gradil e guarita, construídos clandestinamente, sem alvará de obras da Secretaria de Administração Regional Municipal Centro-Sul, quando o imóvel já se encontrava inventariado para tombamento e, portanto, sem aprovação pelo CDPCM-BH, ferindo a Lei nº 3802/84. (...) Dessa forma, este Conselho (...) solicita que o condomínio do imóvel proceda na apresentação de projeto de restauração da situação anteriormente constatada e execute tal projeto às suas expensas, reconstituindo o aspecto original do fechamento frontal, de forma a atender a legislação vigente, salvaguardando a apreensão do bem tombado, Conjunto Residencial IAPB. O projeto de restauração deverá ter acompanhamento da Diretoria de Patrimônio Cultural / DIPC e aprovação do CDPCM-BH. Comunicamos que os responsáveis pelo imóvel, proprietários e locatários, deverão oficializar a intenção da recuperação do mesmo no prazo de 15 dias corridos, a partir da publicação deste Edital. (...) Thaís Velloso Cougo Pimentel. Presidente (Belo Horizonte, 2011).

Ainda no Capítulo 5, o banco de dados de menções será utilizado para analisar as decisões classificadas como “controle difuso” – quando conselhos operam de maneira inserida na arquitetura, ou rede, de instâncias de CDNE e controle horizontal. Neste último caso, serão analisadas decisões que não sejam de controle enfático, e que incidem sobre quaisquer atores que não os próprios conselhos (portanto, casos em que há possibilidade de controle), e em que há menções a outras instâncias. É aqui que será realizada a triangulação ilustrada pela Figura 3.1. Por exemplo, na decisão abaixo, a Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre é o ator sujeito à decisão do conselho. Ela tem sua proposta de realização de curso preparatório para gestores do SUS aprovada pelo mesmo, com ressalvas adicionadas para a capacitação de conselheiros. No caso, o conselho menciona uma instância de CDNE: o Conselho Nacional de Saúde é mencionado como autor da resolução que embasa a decisão em questão, a partir da definição de diretrizes nacionais para a processos de capacitação no controle social do SUS. Veja-se a seguir:

RESOLUÇÃO 1/10 O Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre (...) considerando: - as diretrizes nacionais do Pacto pela Saúde, em especial as que dizem respeito ao Controle Social e a democratização da gestão no SUS; - o que estabelece a Portaria 2344/09 GM/MS, quanto à utilização dos recursos do Componente para a Qualificação da Gestão do SUS do Bloco de Financiamento da Gestão do Sistema; - o que estabelece a Resolução 354/05 do Conselho Nacional de Saúde (...) RESOLVE APROVAR: A proposta encaminhada pela *Secretaria Municipal de Saúde* através do Ofício 1758/09, com as seguintes ressalvas: a) que a Capacitação dos Conselheiros de Saúde em assuntos referentes à gestão do SUS, seja de responsabilidade do Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre, com a parceria da Secretaria Municipal de Saúde, MS, SES e CES. b) que seja criado, no prazo de 60 dias, Grupo de Trabalho para a elaboração do Plano de ação do referido Projeto, com a participação da Comissão de Educação Permanente do Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre (...). (Porto Alegre, 2010).

Em outro exemplo, abaixo, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guarulhos baixa resolução definindo diretrizes para o registro de entidades da sociedade civil e seus programas no conselho. No caso, estas entidades são o ator sujeito à decisão do conselho. Caso queiram se inscrever, devem seguir as regras definidas por ele. Há, ainda, três instâncias de CDNE ou controle horizontal mencionadas na decisão. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente é mencionado como editor da regra que determina que o registro de instâncias seja uma atribuição dos conselhos municipais. Os conselhos tutelares e ministério público, por sua vez, são mencionados nas diretrizes como instâncias que deverão ser informadas em casos de irregularidades identificadas nas entidades.

RESOLUÇÃO Nº 303/2007- O CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (...) considerando: (...) a Resolução nº 105, de 15 de junho de 2005, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, capítulo IV, Art. 15, letras “a” e “b”, determina que o CMDCA registre as Organizações da sociedade civil sediadas em sua base territorial que prestem atendimento a crianças, adolescentes e suas famílias, executando os programas a que se refere o Art. 90, caput e, no que couber, as medidas previstas nos Arts. 101, 112 e 129, todos da Lei nº 8.069/90; (...) RESOLVE: Estabelecer critérios de Registro de Entidades e Organizações Sociais, bem como a inscrição de Programas, em cumprimento dos Art.s 90 e 91 da Lei Federal nº 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, e dá outras providências. (...) Art. 7º Caso haja indeferimento do pedido de registro, o CMDCA encaminhará o processo ao

Conselho Tutelar, ao Ministério Público e à Autoridade Judiciária, para conhecimento e demais providências correlatas. (...) Art. 12 Os casos de irregularidade ou cassação serão comunicados ao Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Tutelar e ao Ministério Público e publicados no Diário Oficial do Município (...). (Guarulhos, 2007).

CAPÍTULO 4

AS QUATRO LÓGICAS DE CONTROLE
NAS MÃOS DOS CONSELHOS

4. AS QUATRO LÓGICAS DE CONTROLE NAS MÃOS DOS CONSELHOS

Este capítulo realiza uma primeira análise empírica sistemática da capacidade de controle dos conselhos a partir dos conceitos explorados no Capítulo 1 e levanta um primeiro diagnóstico desta dissertação. Argumenta que conselhos, originalmente instituídos como instâncias de controle das políticas mediante ocupação e controle do Estado, viram alteradas suas atribuições. Sua evolução teria seguido o processo de pluralização do Estado e dos atores envolvidos na governança das políticas públicas brasileiras após a Constituição Federal de 1988. Assim, ao longo de sua implementação, as funções de controle dos conselhos assentaram-se nas fronteiras borradas entre sociedade civil e Estado, e essas instâncias acabaram podendo assumir feições variadas, que precisam ser desvendadas para compreender que controle(s) podem exercer. Como os resultados das análises do presente capítulo indicarão, os conselhos municipais estudados apresentam padrões decisórios mais expressivos quando exercem controle sobre atores não estatais: de um lado, entidades da sociedade civil responsáveis pela implementação local das políticas e, de outro, atores da iniciativa privada, principalmente provenientes do mercado, cuja atuação autônoma irregular pode causar danos a objetos protegidos pelas políticas no espaço urbano. Interpretar o quanto essas funções podem ser relacionadas a insumos à norma democrática depende, portanto, que se reconheça esta característica plural do Estado contemporâneo.

O diagnóstico será construído no presente capítulo a partir da articulação entre dois elementos conceituais apresentados no Capítulo 1:

- Os atores potencialmente sujeitos ao controle dos conselhos: o Capítulo 1 já argumentou quanto aos problemas de uma compreensão teórica de *accountability*-democrática centrada no Estado. A exploração a seguir indicará que conselhos constituem um caso relevante para atestar esta insuficiência, dada a pluralidade de tipos de atores envolvidos em relações de *accountability* com estas instâncias.
- O domínio do controle potencialmente exercido pelos conselhos: como visto no Capítulo 1, conceitualmente, o domínio constitui uma jurisdição, ou o conjunto de responsabilidades/ categorias de ação sobre as quais recai o exercício da *accountability* (Lindberg, 2013; Dahl, 1982). Partindo destas definições, o domínio, neste capítulo, será caracterizado pela atividade desempenhada ou pretendida pelo ator sujeito ao controle.

Após uma seção dedicada à exploração de cada um desses elementos, o cruzamento entre eles fornecerá, na terceira seção, uma tipologia das principais *lógicas de controle potencial nas mãos dos conselhos*, as quais servirão de subsídio para a construção do diagnóstico apontado acima. A quarta seção explorará este diagnóstico geral a partir de dois esforços. Em primeiro lugar, discutirá suas implicações para a compreensão da incidência dos conselhos sobre as políticas públicas. Mais especificamente, investigará a relação entre distintas lógicas de controle e as possibilidades de incidência sobre as políticas por elas propiciadas. Em segundo lugar, os dados apresentados serão desagregados, e este diagnóstico geral, aperfeiçoado e especificado a partir das características setoriais dos conselhos. Buscar-se-á entender como ele se altera em diferentes conjuntos de setores e apontar suas limitações quanto à generalização dos resultados aos conselhos espalhados pelo território nacional. As considerações finais exploram, entre outros pontos, interpretações gerais e possíveis significados normativos das constatações apresentadas.

4.1. OS ATORES SUJEITOS AO CONTROLE

A primeira tarefa consiste em apresentar a distribuição das decisões consoante os atores sobre os quais incidem os conselhos. Para isso, foi criada uma tipologia que seguiu uma orientação indutiva, registrando-se o ator sujeito à decisão tal como apontado na mesma. Este registro foi depurado em alguns tipos gerais, que, por sua vez, foram depurados novamente em cinco tipos principais. A Tabela 4.1⁴⁷, abaixo, especifica esses tipos principais.

Apesar de simples, esta primeira descrição é interessante, pois evidencia parte da riqueza relacional dos conselhos, ao indicar a variedade de atores sujeitos à sua atuação. Como pode-se identificar, os dados apontam a presença de atores pouco mencionados nos diagnósticos da literatura. Veja-se a seguir.

⁴⁷ A tabela apresenta um N total de 10538 casos (incluindo missings e categoria residual). Esse valor consiste na projeção da população, a partir da ponderação dos 27 estratos da amostra inicial presente no banco de decisões, com 3894 casos. Para mais informações, ler Capítulo 3.

Tabela 4.1 - Atores sujeitos às decisões dos conselhos

Tipo de ator	Decisões (N)	Decisões (%)
Entidades da sociedade civil	3023	31,8
Entidades da sociedade civil	3023	31,8
Iniciativa Privada	2511	26,4
Mercado	2447	25,7
Indivíduos	63	0,7
Próprio conselho	2043	21,5
Próprio conselho	2043	21,5
Estado	1367	14,4
Executivo	1069	11,2
Administração indireta	272	2,9
Legislativo	27	0,3
Inovação democrática	568	6,0
Conselhos tutelares	307	3,2
Conferências	170	1,8
Audiências públicas	48	0,5
Outras instâncias/ eventos part.	23	0,2
Conselhos gestores de PPs	10	0,1
Conselhos de equipamentos públicos	9	0,1
Orçamento participativo	3	0,0
Total	9511*	100,0

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

* Foram omitidos missings (N=906) e categoria residual (N=120). Categoria residual compreende casos que não se encaixam claramente em quaisquer das categorias existentes, decisões que não incidem sobre atores específicos e casos que incidem simultânea e explicitamente sobre mais de um tipo de ator diferente. Missings compreende decisões não classificadas por falta de informação suficiente. São decisões que incidem sobre proprietários de imóveis no município, mas que apenas especificam o imóvel, não informando o proprietário, de maneira que não é possível induzir se se trata de entes estatais, da iniciativa privada ou de entidades da sociedade civil.

As decisões mais frequentes, perfazendo 31,8% do total são tomadas em relação a entidades da sociedade civil. Esta categoria é constituída pelas decisões que incidem sobre organizações da sociedade civil (OSCs), associações e outros grupos organizados em âmbito exclusivamente societal. Por um lado, é um resultado esperado. Como visto no Capítulo 2, a incidência de conselhos sobre atores societais é reconhecida pela literatura do tema, ainda que a alta frequência constatada acima seja uma novidade.

O segundo tipo mais frequente de decisões aponta para resultados mais inesperados. Pouco mais de um quarto (26,4%) do total de decisões tem sua incidência concentrada sobre atores da iniciativa privada, os quais encontram-se praticamente ausentes nos diagnósticos da

literatura. Dois principais tipos de atores constituem esta categoria: iniciativa privada na condição de atores do mercado, e na de indivíduos (pessoas físicas).

Em terceiro lugar, concentrando aproximadamente um quinto (21,5%) do total, estão decisões autorreferenciadas, classificadas na categoria “próprio conselho”. Estas decisões são publicadas pelos conselhos em processos de autorregulação e auto-gestão. Basicamente, definem as regras gerais de funcionamento dos conselhos, expressas em seus regimentos internos; tornam públicos alguns de seus processos básicos, tais como horários de reuniões; e organizam as eleições para composição dos representantes da sociedade civil no plenário e processos de escolha dos membros de seus colegiados internos (presidência, secretariados, diretorias). São as únicas decisões, por ora, passíveis de serem descartadas como decisões de controle, pois, como, na linguagem de análise de redes, são reflexivas, não implicam em uma relação entre conselhos e outros atores, não atendendo, pois, ao crivo mais laxo do conceito de controle tal como formulado no Capítulo 1. Este resultado já constitui um indício importante para sugerir que conselhos não têm diante de si fechadas as possibilidades de exercer controle ou incidir sobre a política. Se sua agenda decisória se concentrasse em assuntos internos – uma crítica recorrente na literatura em seus diferentes momentos, principalmente no primeiro – a proporção de decisões reflexivas (sobre o próprio conselho) deveria ser muito superior aos 21,5% encontrados na tabela acima⁴⁸.

Ocupando apenas o quarto lugar, os atores estatais concentram uma proporção mais reduzida de decisões, principalmente se consideradas expectativas alimentadas por uma compreensão de conselhos como instâncias de controle sobre o Estado: 14,4% do total. A grande maioria dessas decisões se refere de forma geral à secretaria do setor a que determinado conselho é afeto. No entanto, é possível também que se refiram a instâncias da administração indireta ligadas à execução de políticas públicas (neste último caso, principalmente empresas e fundações públicas, ou empresas de capital misto) e, em casos raros, a membros do legislativo. Na grande maioria das vezes, essas decisões direcionam-se a atores estatais presentes no próprio município, e em alguns casos excepcionais, ao Estado em esferas federativas mais elevadas.

⁴⁸ A proposição tornar-se-á gradativamente mais crível ao passo que os dados sejam desagregados nas análises seguintes, e se constate o número de municípios, setores e conselhos que não tomam decisões reflexivas. Diagnósticos mais recentes apontam para a idade dos conselhos como um fator relevante para que estes deixem de tratar apenas de assuntos internos (Gurza Lavallo, Voigt, Serafim, 2016).

Por fim, é possível encontrar um conjunto de decisões direcionadas diretamente a instâncias de inovação democrática presentes no município. Apesar da frequência mais reduzida (apenas 6,0% das decisões), este resultado sugere que conselhos podem incidir sobre a organização de algumas instâncias de inovação democrática – principalmente, conselhos tutelares (instância relacionada à política de direitos da criança e do adolescente), conferências de políticas e audiências públicas, e, com frequência mais residual, conselhos gestores de políticas submunicipais⁴⁹, conselhos de equipamentos públicos, orçamento participativo, e outras instâncias e eventos de inovação e participação.

4.2. OS DOMÍNIOS DO CONTROLE

Nos resultados acima, não apenas a variedade de tipos de atores sujeitos às decisões dos conselhos impressiona, como os mais frequentes não são aqueles mais privilegiados pelos diagnósticos disponíveis. Os da iniciativa privada, a segunda maior frequência, sequer são mencionados pelos textos resenhados no Capítulo 2. Mas quais os tipos de atividades, desempenhadas ou pretendidas por esses diferentes atores, que são postas sob o crivo das decisões dos conselhos?

Em termos gerais, a leitura das decisões, eliminando aquelas de índole reflexiva,⁵⁰ mostra que conselhos atuam como ponto de passagem na realização de três principais tipos de atividade pretendidos pelos atores tratados acima, indicando três tipos distintos de domínio: (i) operação da política pública; (ii) produção de externalidades negativas; e (iii) controle da política/ participação social (ver Tabela 4.2).

⁴⁹ São conselhos/comissões regionais (CORAS), e comissões locais de assistência social (CLAS), bem como conselhos distritais de saúde (CDS). Como são instâncias de jurisdição territorial muito limitada, pouca atenção tem sido dada a elas. No caso da assistência social, por exemplo, o pouco que se sabe é que são as instâncias regulamentadas pelos conselhos municipais, e de localização mais próxima dos usuários na arquitetura participativa local – são organizadas em regiões no interior dos municípios, por representantes de associações de bairro e de usuários. Parecem constituir a ponta da arquitetura de participação na assistência social. Dentro de uma CLAS é votado um representante que fará parte da CORAS. Ali, por sua vez, serão votados representantes dos usuários que farão parte do conselho municipal (PRISCO, 2014). Já os conselhos gestores de equipamentos compreendem conselhos cuja jurisdição se limita a equipamentos públicos específicos, tais como UBSs e CRAS e CREAS.

⁵⁰ A partir daqui, são descartadas as decisões reflexivas (destinadas ao próprio conselho). Assim, o número total de decisões, utilizado o fator de ponderação, deixa de ser 10538 e passa a ser 8495.

Tabela 4.2 - Domínio do controle potencial exercido pelos conselhos

Domínio do controle	Decisões (N)	Decisões (%)
Operação da política	4332	51,1
Produção de externalidades	3572	42,2
Controle da política	568	6,7
Total	8472*	100,0

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

* Foram emitidos casos classificados em categoria residual (N=24)

O caso mais frequente, com aproximadamente metade das decisões (51,5%), é o mais bem relatado pela literatura. Atores responsáveis pela operação das políticas públicas (principalmente, como se verá mais à frente, políticas sociais, como saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente) em suas diferentes fases têm parte de sua atuação posta sob o crivo dos conselhos. Neste caso, o domínio envolve uma atuação, por parte de atores responsáveis pela política pública, que deve atender a critérios estabelecidos previamente. Em linhas gerais, na fase de planejamento, o Executivo municipal envia aos conselhos planos e orçamentos setoriais anuais, os quais contêm prioridades, diretrizes e metas de gastos das políticas. Mesmo projetos mais específicos das políticas são enviados pelo Executivo aos conselhos. Para implementar a política, tanto atores estatais quanto não estatais, caso desejem receber recursos públicos presentes em fundos setoriais – principalmente advindos de esferas não municipais –, devem atender a critérios definidos pelos conselhos. Conselhos ocupam pontos de passagem na atuação de operadores da política também durante a implementação. Liberam a transferência de recursos de fundos setoriais para atores implementadores da política, tanto os estatais quanto os societais, e selecionam, com base nos critérios pré-definidos pelos próprios conselhos, projetos de entidades da sociedade civil para recebimento de recursos públicos. Além disso, caso os implementadores da política desejem destinar recursos de fundos já recebidos de maneira diferente àquela prevista em seus projetos iniciais, as alterações devem passar pela autorização dos conselhos. Finalmente, conselhos também tomam decisões após a implementação da política por seus operadores, assumindo uma atuação de caráter fiscalizador. Analisam prestações de contas do Executivo e fiscalizam a implementação da política por entidades societais. No primeiro caso, a aprovação das contas pelos conselhos

constitui, muitas vezes, um requisito para a continuidade da transferência de recursos estaduais e federais. No segundo, se conselhos encontram irregularidades, podem cancelar parcerias e projetos em andamento, e suspender a concessão de recursos públicos.

O segundo tipo, com 42,2% das decisões, aponta para um controle exercido pelos conselhos sobre questões relacionadas não à operação das políticas públicas, mas sobre a potencial produção de externalidades negativas por diferentes tipos de atores. Em outras palavras, o domínio do controle não envolve a realização a contento da política setorial – aliás, o próprio conselho, aqui, pode ser pensado como um operador da política –, mas a garantia de que a atuação autônoma de diferentes tipos de atores não ocorra de maneira irregular, causando danos a objetos protegidos pela política. O aspecto setorial é fundamental para compreender a mudança do domínio do controle. Não se trata neste caso de políticas sociais, tais como educação, saúde, e assistência social, mas de conselhos inseridos majoritariamente em políticas que seguem lógica distinta – principalmente, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico e cultural, e política urbana⁵¹. Conselhos definem regras de zoneamento em localidades específicas do município, tais como áreas de proteção ambiental ou zonas cujo desenvolvimento urbano deve atender a interesses sociais redistributivos. Também podem estabelecer regras para proteção do patrimônio público, tais como critérios de preservação de imóveis e bens públicos tombados. Diferentes tipos de atores devem obedecer estas regras, e parte do esforço de garantir o atendimento a elas é realizado pelos conselhos. Conselhos de patrimônio tombam imóveis e, após o tombamento, controlam as iniciativas dos proprietários. Por exemplo, caso o proprietário de um imóvel deseje fazer alterações, deve pedir autorização do conselho, a qual pode ser concedida mediante a determinação de uma contrapartida. Se o proprietário não aderir ao devido processo, e realizar intervenções sem o aval do conselho, este pode aplicar sanções, determinando, por exemplo, que sejam realizadas reformas para retorno à situação anterior. Conselhos de política urbana, por sua vez, classificam atividades econômicas realizadas no município que possam ter repercussões negativas, e por isso devem ser controladas (por exemplo, manipulação e comércio de substâncias químicas, ou atividades industriais). Já no caso dos conselhos de meio ambiente, atores que desejem realizar atividades potencialmente danosas devem obter licenças ambientais, em um processo controlado pelos

⁵¹ A distribuição setorial dos dados será apresentada mais adiante.

conselhos. Como será visto mais adiante, estes também têm atribuições na aplicação de sanções sobre atores que incorrem em irregularidades.

Por fim, é possível encontrar um conjunto menor de decisões (6,7% do total) que incidem sobre a realização, por parte de outros conjuntos de atores e instâncias, de atividades de controle da política ou de participação de segmentos da sociedade civil na mesma. São os conselhos que possibilitam a atuação de algumas das instâncias de inovação democrática nos municípios. Definem suas regras de funcionamento, e gerem alguns de seus processos básicos, desde a publicação de horários de funcionamento até a homologação de processos de sindicância de seus membros.

É compreensível que a literatura tenha apontado sobretudo para o primeiro tipo de domínio do controle potencialmente exercido pelos conselhos e, ainda que em menor medida, ao terceiro. Isso ocorre porque estes domínios estão majoritariamente ligados às políticas sociais, privilegiadas pelos autores. Uma visão, da literatura, focada em direitos sociais (saúde, educação e assistência social) poderia explicar a escassez de diagnósticos sobre atribuições dos conselhos sobre a produção de externalidades. Com pouquíssimas exceções, decisões incidentes sobre a produção de externalidades são funções exclusivas de conselhos inseridos nos setores do meio ambiente, patrimônio, e desenvolvimento urbano. Não obstante, se o pertencimento dos conselhos à institucionalidade estatal for devidamente considerado, o compartilhamento, com o Estado, de atribuições sobre atores produtores de externalidades públicas não deve ser ignorado (Almeida, 2009). Em termos conceituais e mesmo teóricos, não há impedimentos para considerar ações relacionadas a esta temática como ações que realizam controle democrático. Como as seções seguintes mostrarão, algumas decisões, de fato, reproduzem fielmente os crivos conceituais mais exigentes da *accountability*. Teoricamente, a assunção de atribuições de controle sobre regimes regulatórios por parte de atores pertencentes ao âmbito social é posta como uma das fronteiras de estudo acerca da pluralização dos formatos de *accountability* democrática (Warren, 2014). Ademais, conselhos de setores especializados no controle da produção de externalidades podem também atuar sobre atores responsáveis pela operação da política e vice-versa⁵². Por ora, todavia, cabe apenas apontar a questão, e

⁵² Por exemplo, é possível encontrar, ainda que em quantidade bastante reduzida, decisões em que o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Porto Alegre autoriza a utilização de recursos do fundo de defesa do meio ambiente a instituições que desenvolvam projetos voltados à promoção da política ambiental. Também há a aprovação,

seguir para a construção de padrões empíricos mais claros das possibilidades de controle nas mãos dos conselhos.

4.3. QUATRO LÓGICAS DE CONTROLE POTENCIAL

Como apontado na Tabela 4.3, abaixo, há uma relação clara, ainda que não exclusiva, entre os atores sujeitos às decisões dos conselhos e os diferentes tipos de domínio. Quanto ao domínio “operação da política”, apesar de o Estado ser, em última instância, seu principal responsável, a literatura de conselhos já reconheceu a existência, e algumas implicações, da atuação sobre operadores não estatais. Ainda assim, uma análise que sistematize a proporção em que conselhos atuam em relação a cada um desses tipos de atores, ou seja, que desvende o peso deste tipo de atividade nos padrões decisórios dos conselhos, persiste empreendimento inédito. Os resultados apresentados na Tabela 4.3 indicam que a incidência sobre entidades da sociedade civil responsáveis pela implementação de políticas públicas concentra nada menos que 69,1% das decisões totais pertencentes ao domínio “operação da política”, contra uma proporção de 23,4% de decisões remetidas a atores estatais. As atribuições sobre instituições do terceiro setor nas áreas de assistência social, direitos da criança e do adolescente e, ainda que em menor medida, saúde, são vastas. Os termos gerais já foram esquadrihados na seção anterior, em que os conselhos são postos como pontos de passagem para que estas entidades possam receber recursos públicos utilizados para implementarem a política. Nos casos da assistência social e direitos da criança e do adolescente, os atores são entidades cadastradas nos conselhos e que operam a política de maneira aparentemente regular, mediante parcerias e convênios firmados a partir de processos de seleção liderados pelos conselhos. No caso da saúde, trata-se de algumas associações do setor, mas sobretudo, de hospitais filantrópicos filiados ao SUS, que também recebem recursos públicos para operar a política, e passam pela autorização do conselho para fazê-lo. Em relação a estes atores no setor da saúde, conselhos aprovam projetos específicos e planos de aplicação dos recursos públicos recebidos pelos hospitais, bem como analisam suas prestações de contas.

por parte do mesmo conselho, de iniciativas para a política ambiental feitas pelo Executivo. Estes são casos voltados à operação da política pública, ainda que não em uma área social. Não foram identificadas no banco de dados decisões de conselhos de políticas sociais que incidam sobre a produção de externalidades. Ainda assim, isso poderia ocorrer hipoteticamente, por exemplo, se conselhos de saúde realizassem controle sobre irregularidades sanitárias nos municípios.

Ainda no que tange a “operadores da política”, há um número menor, porém não insignificante, de decisões incidentes sobre atores da iniciativa privada (7,4%). Estas decisões concentram-se apenas em um setor – educação. Elas dizem respeito ao processo de concessão de autorizações de funcionamento a escolas particulares⁵³ que atuam na área do ensino infantil – de responsabilidade constitucional dos municípios.

Tabela 4.3 - As lógicas de controle nas mãos dos conselhos

Ator sujeito à decisão (% de decisões em domínio do controle)	Domínio do controle			Total
	oper. pol.	prod. ext.	contr. pol.	
Entidades da sociedade civil	69,1	2,5	0,0	40,5
Iniciativa privada	7,5	83,8	0,0	33,7
Estado	23,4	13,7	0,0	18,2
Inovação democrática	0,0	0,0	100,0	7,6
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (N)	4279	2610	568	7457*

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

* Foram omitidos casos em que a variável "ator sujeito à decisão" foi classificada como missing (N=906) ou categoria residual (N=120)

Legenda: oper. pol.: operação da política; prod. ext.: produção de externalidades; contr. pol.: controle da política

Já os agentes produtores de externalidades são, sobretudo, pertencentes à iniciativa privada, concentrando mais de 83,8% das decisões incluídas neste domínio. Uma vez que estas decisões incidem sobre proprietários de bens, principalmente, imóveis, ou sobre atividades de cunho econômico, é de fato esperado que os principais produtores de externalidades sujeitos às decisões dos conselhos sejam provenientes deste âmbito. Os atores de mercado envolvem empresas de telecomunicação, que passam por processos de licenciamento para a construção de antenas de telefonia espalhadas no território municipal; empresas locais que devem respeitar regras de proteção do meio ambiente, zoneamento e patrimônio tombado; bem como empresas dos setores imobiliário e comercial envolvidas em grandes empreendimentos que possam produzir repercussões negativas sobre o meio ambiente e o entorno urbano, tais como projetos de edificações residenciais de grande porte e *shopping centers*. Há, inclusive, decisões buscando evitar transgressões de empresas, tais como produção irregular de sons e ruídos,

⁵³ Escolas públicas municipais, bem como as de natureza comunitária, pertencentes a organizações da sociedade civil, também passam pelo mesmo processo, e estão classificadas na Tabela 4.3, respectivamente, em Estado, e Entidades da Sociedade civil.

movimentação irregular de terra com alteração de vegetação, e produção de poluição atmosférica. As decisões incidentes sobre atores pertencentes à iniciativa privada individual seguem padrão parecido, mas se concentram em questões concernentes ao tombamento de imóveis e aplicação de sanções a transgressões ambientais.

Os dados, não obstante, indicam que quando conselhos agem sobre produtores de externalidades, não o fazem exclusivamente sobre a iniciativa privada. Há um conjunto mais reduzido (16,2% do domínio) de decisões que se direcionam a atores pertencentes ao Estado e ao terceiro setor. Este resultado, à primeira vista, contraintuitivo, ganha sentido uma vez que se identifica que as decisões em relação a estes atores em nada diferem substantivamente daquelas sobre a iniciativa privada. Ou seja, incidem sobre atores estatais e do terceiro setor quando estes assumem a condição de proprietários de imóveis e bens e modificadores do entorno urbano. No caso do Estado, trata-se de maneira geral de regras de edificações de uso institucional da administração pública e, com mais frequência, decisões voltadas a empresas públicas municipais ou supra-municipais que realizam obras no território local. As decisões referem-se a processos de licenciamento ambiental, regramento urbano, e tombamento de imóveis e equipamentos públicos (praças, monumentos, entre outros). De maneira análoga, entidades da sociedade civil, tais como fundações e associações, são sujeitas às mesmas regras e decisões.

Por fim, as decisões sobre outras instâncias de inovação democrática, alocadas no domínio “controle da política”, já foram esquadrihadas de maneira geral anteriormente.

O cruzamento entre os conteúdos dos dois elementos apontados acima (atores sujeitos ao controle, e domínios do controle), e a discussão com as literaturas de *accountability* e de conselhos permite interpretar o primeiro padrão empírico acerca das possibilidades de controle nestas instâncias. São quatro as principais lógicas de controle potencial nas mãos dos conselhos:

- **Controle sobre operadores estatais da política:** decisões cujo domínio é a operação da política, e cujos atores sujeitos ao controle são pertencentes ao Estado. Esta é a lógica de controle que mais se aproxima da concepção utilizada pela teoria democrática como controle social sobre decisões coletivas exercido por grupos afetados por elas.

Como afirmado no Capítulo 1, o Estado é o âmbito por excelência da tomada de decisões coletivas em sistemas políticos, e o principal responsável pela repercussão dessas decisões sobre a cidadania. Depositar sobre representantes de segmentos da sociedade civil atribuições de controle sobre partes do processo decisório das políticas setoriais é pluralizar as formas de controle do *demos* sobre as autoridades públicas para além das eleições. Existem questões teóricas discutindo a representatividade dos representantes societais incluídos nas instâncias híbridas como os conselhos, mas a lógica ascendente do controle que exercem quando tomam decisões sobre atores estatais é uma constatação pacífica. Este é o primeiro formato de controle ao qual se refere o conceito de *accountability* transversal, e alude à concepção básica de controle social presente no primeiro momento dos estudos sobre conselhos.

- **Controle sobre operadores societais da política:** decisões cujo domínio é a operação da política, e cujos atores sujeitos ao controle são pertencentes a entidades da sociedade civil. Como visto no Capítulo 1, a complexidade das relações políticas contemporâneas torna insuficiente uma compreensão teórica de *accountability* focada no exercício do controle sobre atores estatais. Com novas formas de governança em um Estado pluralizado, pautadas na transferência de responsabilidades públicas a atores não estatais, é necessário indagar quanto à possibilidade de que mecanismos inovadores de *accountability* sejam capazes de diminuir o hiato deixado por mecanismos tradicionais (Jayal, 2008; Joshi, Houtzager, 2012). Os dados sugerem que conselhos, ao representar atores societais interessados nas políticas controlando atores societais responsáveis por sua operação, podem operar nesse sentido. Não obstante, também é necessário atentar às possíveis contradições implicadas neste processo, tal como têm apontado estudiosos dos conselhos, ao constatar que os atores que implementam a política acabam, muitas vezes, sendo seus próprios fiscalizadores dentro dessas instâncias (Joshi, Houtzager, 2008; Almeida, 2009; Almeida, Tatagiba, 2012), e que a atuação sobre atores societais estaria limitando a capacidade de incidência dos conselhos sobre a política (Almeida, *ibid.*; Almeida, Tatagiba, *ibid.*).

- **Controle sobre agentes produtores de externalidades:** decisões cujo domínio é a produção de externalidades, e os sujeitos ao controle podem ser tanto a iniciativa privada, quanto o Estado e as entidades da sociedade civil. A presença de conselhos desempenhando atribuições de controle no interior da estrutura do Estado permite que desempenhem funções outrora pertencentes exclusivamente a atores estatais. O controle sobre agentes produtores de externalidades é um desses casos. A literatura de *accountability* aponta para a presença de atores societais exercendo controle sobre atores de mercado causadores de irregularidades em regimes regulatórios (Warren, 2014). Os dados indicam que este domínio se estende também para atores pertencentes a outros âmbitos, como o próprio Estado. Por ora, não há razões teóricas específicas para realizar uma divisão analítica entre esses diferentes atores, mas apenas apontar sua existência nas análises. Ainda assim, é interessante notar que, se na lógica acima (“operadores societais da política”), são as entidades da sociedade civil que, ao operarem a política, alteram sua função precípua, neste caso, é o próprio Estado. Em vez de atuar como operador da política pública, o faz como um ator que incide sobre o território e o meio ambiente e deve, pois, ser fiscalizado. No caso dos conselhos, esta é uma lógica de controle ainda muito pouco explorada, inexistindo ainda diagnósticos claros sobre ela.
- **Controle sobre instâncias de controle e participação presentes no município:** decisões que incidem sobre instâncias de inovação democrática e participação presentes no município. Esta lógica tem uma conotação um tanto tautológica, já que o domínio (“controle sobre o controle a participação”) é uma característica intrínseca ao tipo de ator potencialmente controlado: instâncias de controle e participação social na política. A existência de decisões dos conselhos direcionadas a estas instâncias constitui um primeiro indício da existência de uma arquitetura de controle nos municípios, e da relevância dos conselhos para seu funcionamento. Esta lógica de controle será objeto de exploração mais aprofundada no próximo capítulo, tanto no que tange aos esclarecimentos das funções dos conselhos em relação a estas instâncias, quanto à existência da referida arquitetura.

A Tabela 4.4 abaixo apenas reorganiza os dados apresentados na Tabela 4.3 a partir de seu pertencimento a cada uma das lógicas de controle elencadas acima. A leitura dos dados permite fazer constatações e sugerir conjecturas iniciais a serem exploradas mais a fundo a partir das análises seguintes.

Tabela 4.4 - Quatro lógicas de controle

Lógica de controle	Decisões (N)	Decisões (%)	% acum.
Controle sobre agentes produtores de externalidades	3572	44,1	44,1
Controle sobre operadores sociais da política	2957	36,5	80,6
Controle sobre operadores estatais da política	1000	12,4	93,0
Controle sobre instâncias de controle/participação no município	568	7,0	100,0
Total	8096*	100,0	

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

*Foram omitidos os casos não pertencentes a alguma das quatro lógicas (N=399)

Os dados acima trazem uma primeira leitura geral quanto ao controle potencialmente produzido pelos conselhos. Aliada à estratégia metodológica escolhida, a renovação das perguntas analíticas utilizadas para descrever as possibilidades de controle assumidas pelos conselhos leva à constatação de um perfil geral marcado por lógicas inesperadas de controle. Os resultados sugerem que conselhos, a despeito de haverem sido entendidos inicialmente como instâncias de democratização das políticas via controle social sobre o Estado, teriam, ao longo de seu processo de implementação, visto alteradas suas atribuições. Ao longo de sua implementação, as funções de controle dos conselhos assentaram-se nas fronteiras borradas entre sociedade civil e Estado, e essas instâncias acabaram podendo assumir feições variadas.

Mais que instâncias voltadas a exercer controle sobre operadores estatais, os conselhos aqui analisados publicam mais decisões quando reproduzem outras lógicas de controle – com efeito, controle sobre operadores sociais da política, principalmente entidades da sociedade civil implementadoras de políticas sociais, e sobre agentes produtores de externalidades, sobretudo pertencentes ao mercado. O controle sobre atores estatais existe, mas ocupa uma proporção consideravelmente reduzida da atuação dos conselhos analisados se comparada a

estas duas outras lógicas. Afinal, apenas 12,4% das decisões pertencem a esta lógica, enquanto que 80,6% das decisões referem-se às outras duas.

4.4. INCIDÊNCIA NA POLÍTICA E CONVERGÊNCIA TERRITORIAL

Definido o diagnóstico geral acima, dois esforços complementares se colocam como pertinentes. Em primeiro lugar, a indagação quanto à relevância deste diagnóstico depende (i) do quanto ele é capaz de sugerir novas visões plausíveis acerca do que são os conselhos de políticas atualmente, e (ii) de sua capacidade de integrar-se às discussões recentes da literatura, e oferecer-lhe contribuições a suas teses. Neste âmbito, a primeira parte desta seção se concentrará em discutir a relação entre as lógicas de controle definidas acima e as capacidades de incidência dos conselhos sobre a política por elas propiciadas. O pano de fundo desta discussão é o debate da literatura, explorado no Capítulo 2 da dissertação, que tem apontado para o fato de que a atuação sobre atores societais concentraria os conselhos excessivamente na fase de implementação da política, ao passo que a atuação sobre atores estatais possibilitaria uma incidência sobre suas fases de formulação e fiscalização.

Em segundo lugar, o diagnóstico geral proposto esteve embasado, até agora, em dados altamente agregados – todos os conselhos municipais que produziram decisões nos três municípios estudados –, de maneira que ainda não é possível afirmar que este é o comportamento médio sequer dos conselhos presentes na amostra formulada neste trabalho. Sobre essa questão, as análises da segunda parte desta seção buscarão esclarecer o quanto esse diagnóstico obedece a padrões empíricos setoriais e territoriais específicos e para que conjuntos de conselhos e municípios pode se estender.

4.4.1. LÓGICAS DE CONTROLE E INCIDÊNCIA NA POLÍTICA

Supondo que todas as decisões pertencessem a uma relação clara de *accountability* e produzissem a contento seus efeitos, o que se poderia dizer da incidência na política por elas propiciada? Em outras palavras, qual seria, “na melhor das hipóteses”, a relevância do controle exercido pelos conselhos em termos de incidência sobre as políticas? A despeito de não haver pensado a incidência em termos de controle e, portanto, não haver assumido uma dimensão

relacional para fazer as análises, a literatura de conselhos desenvolveu algumas hipóteses nesse sentido. O Capítulo 2 discutiu diagnósticos da literatura que, concentrados em conselhos de assistência social, apontam uma diminuição das possibilidades de incidência na política ou, mais precisamente, para uma incidência concentrada em momentos menos relevantes da mesma, quando atores pertencentes a entidades da sociedade civil são sujeitos às decisões. Esta questão será explorada a seguir. Para isso, as decisões foram classificadas a partir de uma tipologia referente, entre outras questões, aos momentos da política em que incidem. A tipologia foi criada pelo projeto *Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar*, do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cepid), e sua utilização pode ser encontrada, entre outros trabalhos, em Gurza Lavalle, Voigt, Serafim (2016), e Rodrigues (2017). Ela é descrita como se segue:

- **Definição geral da política e gestão orçamentária:** atos que definem a política mediante o estabelecimento de diretrizes, regulações ou definição de critérios com caráter geral e de natureza vinculante, ou mediante a definição de metas e orçamento da política. São necessariamente atos de natureza *ex ante*, que incidem sobre a política antes de sua realização.
- **Fiscalização da política e atos de transparência do conselho:** atos que fiscalizam, aprovam, ou desaprovam a política já executada. Trata-se de decisões *ex post*, ou seja, tomadas pelos conselhos após a implementação/execução da política. São atos com função de prestação de contas que equivalem ao último elemento do processo de *accountability* – a avaliação e possível responsabilização e aplicação de sanções sobre a ação pregressa. Também envolve atos de transparência em que o próprio conselho é *accountable* a outros atores.
- **Gestão administrativa da política:** atos de natureza administrativa (gestão) que dizem respeito à implementação da política, uma vez que essa já foi definida e, sua execução, regulada (em atos anteriores de definição). Inclui também atos imediatamente anteriores à implementação da política (*ex ante*), mas que não definem nem regulam a política ou critérios de sua execução, tratando apenas do modo como ela será implementada ou viabilizando sua implementação.

- **Gestão e regulação de outras instâncias que envolvem participação:** ações que se destinam a instâncias setoriais de inovação democrática sob autoridade do conselho. Inclui a definição de critérios para a organização e o funcionamento dessas instâncias. Também inclui decisões referentes à gestão da atividade regular e à gestão eleitoral dessas instâncias.

A Tabela 4.5, abaixo, cruza as frequências de decisões em cada lógica de controle com o tipo de decisão em termos de incidência na política. O objetivo é compreender os padrões de incidência nas mãos dos conselhos a partir da lógica de controle que potencialmente realizam. Padrões decisórios de maior concentração em decisões de definição e fiscalização, são considerados de maior capacidade de incidência na política por estarem orientados mais fortemente à definição de diretrizes e fiscalização dos atores envolvidos na política. Em oposição a elas, decisões gestão implicam um padrão mais reduzido de capacidade de incidência, já que sua produção obedece a diretrizes e critérios formulados anteriormente (Gurza Lavalle, Voigt, Serafim, 2016, p. 637).

Tabela 4.5- Lógicas de controle e incidência na política

Tipo de decisão (% de decisões em lógica do controle)	Lógica do controle				Total
	ag. prod. ext.	oper. soc. pol.	oper. es- tat. pol.	inst. part. munic.	
Definição da política	19,9	3,8	36,6	0,0	14,7
Fiscalização da política	3,6	5,7	22,5	1,4	6,5
Gestão administrativa	76,5	90,4	40,8	0,0	71,9
Gestão e regulação de outras instâncias	0,0	0,0	0,0	98,6	6,9
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (N)	3567	2957	985	567	8076*

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

*Foram omitidos casos em que a variável "tipologia" (N=22) ou "lógica do controle" (N=399) foi classificada como categoria residual.

Legenda: ag.prod.ext.: agentes produtores de externalidades; oper.soc.pol.: operadores societários da política; oper.estat.pol.: operadores estatais da política; inst.part.munic.: instâncias de controle/participação no município.

Os resultados apontam padrões interessantes. Em concordância com diagnósticos da literatura, as possibilidades de maior incidência sobre a política ocorrem quando conselhos tomam decisões sobre operadores estatais. A tabela indica que decisões de definição geral da

política e gestão orçamentária concentram-se nada menos que dez vezes a mais na atuação sobre operadores estatais do que sobre operadores societais da política (36,6% contra 3,8%). A diferença, no entanto, torna-se menor em relação a agentes produtores de externalidades. Neste caso, a concentração é em torno de duas vezes maior (36,6% contra 19,9%).

Em uma descrição dos conteúdos das decisões é possível conferir a que se referem os números. Parece haver uma variedade consideravelmente maior de atribuições de definição da política na atuação sobre operadores estatais, do que nas outras lógicas de controle – agentes produtores de externalidade e operadores societais da política. Isso é esperado, já que atores estatais apresentam responsabilidades exclusivas. Assim, neste âmbito, conselhos não apenas aprovam projetos de políticas enviados pelo Executivo municipal, como também a adesão do município a programas e parcerias federais e estaduais, além de planos de trabalho e de aplicação de recursos públicos. Ademais, definem critérios e diretrizes diversos: estabelecem regras para a prestação de contas da implementação de projetos e da utilização de recursos, aprovam planos municipais, regulamentam repasses de recursos de fundos setoriais, e fixam normas para a implementação da política.

As atribuições de definição em decisões sobre operadores societais, por sua vez, apresentam circunscrição mais bem definida. Estão relacionadas sobretudo à transferência de recursos de fundos setoriais para que as entidades implementem parte da política. Assim, em termos de definição geral, são os conselhos que publicam os editais para a seleção das entidades aptas a receberem os recursos. Estes editais apresentam caráter definidor na medida em que estabelecem as regras que entidades devem seguir, e sobretudo os critérios para a priorização de tipos específicos de atendimento. Uma vez definidos estes critérios, e supondo que sejam seguidos, conselhos acabam definindo parte da própria divisão de recursos da política setorial local. Além disso, também definem regras de prestação de contas dos recursos utilizados pelas entidades.

No caso da atuação sobre agentes produtores de externalidades, a descrição das decisões de definição da política mostra uma variedade interessante. Há, em termos absolutos, uma quantidade grande de decisões deste tipo pertencentes ao controle potencial sobre produtores de externalidades (N=709). No âmbito das diretrizes gerais, conselhos definem atividades potencialmente causadoras de repercussões negativas no espaço urbano, regras de regularização imobiliária, procedimentos para parcelamento, uso e ocupação do solo em circunstâncias

especiais não previstas na legislação, regras para licenciamento ambiental (incluindo aí, procedimentos para a aplicação de sanções a irregularidades), e diretrizes para tombamento e intervenção em imóveis tombados. Também é possível que definam a política à medida que estabelecem regimes de proteção que deverão ser seguidos. Isso envolve definições de zoneamento e permissão para a realização de atividades em áreas específicas, definição de áreas de proteção ambiental especial, e realização de tombamentos.

Já no caso das decisões de fiscalização, enquanto estas representam pouco mais que um quinto das decisões de controle potencial tomadas sobre operadores estatais (22,5%), elas constituem apenas 5,7% das tomadas em relação aos operadores societais, 3,6% em relação aos agentes produtores de externalidades, e 1,4% em relação a outras instâncias de controle e participação no município. Como será apontado nas seções seguintes, quando serão descritas mais especificamente, estas decisões são especialmente relevantes para pensar as possibilidades de realização de *accountability* nos conselhos, já que reproduzem um padrão de atuação que atende aos critérios mais exigentes do conceito – decisões *ex post* e vinculantes, com possibilidades de responsabilização e/ ou aplicação de sanções⁵⁴.

O perfil de menor incidência da atuação sobre operadores societais e produtores de externalidade, representado pelas proporções mais baixas de decisões de definição e fiscalização da política, fica também evidenciado pela alta concentração de decisões de gestão da política. Decisões de gestão concentram 40,8% da atuação dos conselhos sobre operadores estatais – uma proporção considerável. Os números, todavia, atingem cifras muito mais altas nas outras duas lógicas. Compreendem 76,4% das decisões tomadas sobre produtores de externalidades, e impressionantes 90,4% das voltadas a operadores societais. Estes números vão ao encontro das proposições da literatura quanto ao menor grau de incidência na política das decisões referentes a entidades da sociedade civil. Nessas decisões, conselhos apenas aplicam regulamentos estabelecidos anteriormente e obedecem a diretrizes e critérios pré-definidos. Sobre os operadores estatais, as decisões de gestão compreendem aprovações de compras públicas, obras, e serviços de reformas em equipamentos da administração pública (principalmente

⁵⁴ Neste âmbito, apesar de este tipo de decisão ser relativamente mais frequente na atuação sobre operadores estatais, sua mera existência em outras lógicas de controle (sobre a operação societal, a produção de externalidades, e o controle da/ participação na política) traz novidades importantes. Isso, porque, como evidenciado no Capítulo 2, a tomada de decisões de fiscalização *ex post* apresentou foco exclusivo na atuação de conselhos sobre operadores estatais. Isso será objeto de discussão no capítulo seguinte.

hospitais municipais). Também envolvem aprovações, sobretudo de conselhos de assistência social, relacionadas à utilização de recursos de fundos: remanejamento de recursos propostos pelo Executivo, destinação a ações específicas, e planos de trabalho. Por fim, é possível encontrar decisões em que conselhos de educação autorizam o funcionamento de escolas municipais de educação infantil.

No caso da atuação sobre operadores societais, as decisões ganham sistematicidade notável, tratando de processos próprios das parcerias com entidades implementadoras da política setorial. Nos conselhos de assistência social e dos direitos da criança e do adolescente, as decisões tratam do registro das entidades nos conselhos – requisito para as parcerias –, e aprovam, reprovam, prorrogam, renovam, aditam convênios das entidades com o Executivo, ou projetos de execução da política por elas propostos. Um número menor de decisões pertence aos conselhos de educação e saúde. No primeiro caso, educação, constituem aprovação de escolas comunitárias para que realizem serviços ligados à educação infantil; no segundo, planos de aplicação de recursos públicos empregados por hospitais filantrópicos vinculados ao SUS.

Já no que tange à atuação sobre produtores de externalidade, as decisões de gestão tratam sobretudo da concessão de permissões de realização de atividades e obras em objetos protegidos. No desenvolvimento urbano, autorizam-se atividades em áreas de diretrizes especiais e concedem-se alvarás de construção; no meio ambiente, são concedidas licenças ambientais e definidos prazos para cumprimento de condicionantes atrelados ao licenciamento; no patrimônio, aprovam-se intervenções em áreas e em bens tombados.

É interessante notar que, se considerada a grande quantidade de decisões de gestão, em média 72,5% da produção decisória dos conselhos analisados, a diversidade qualitativa das mesmas é bastante reduzida. Esse é um indicativo interessante de que estas envolvam atividades regulares e cotidianas dos conselhos. São estas atividades aquelas frequentemente criticadas como burocratizantes, ou cartoriais, supostamente inibidoras de uma incidência mais substantiva nos rumos da política pública. Os dados apresentados acima não permitem dizer se a concentração em decisões de gestão de fato inibe a tomada de decisões com maior capacidade de incidência – decisões de definição e fiscalização. Não obstante, a análise agregada e a descrição mais específica do conteúdo das decisões sugerem a hipótese de que haja conexões

importantes entre estes diferentes tipos de decisão. Apesar de padrões de atuação sobre operadores societais da política e agentes produtores de externalidades estarem ligados à maior concentração em decisões de gestão, por vezes é possível identificar que estas são parte de um processo amplo, que contém, ainda que em menor medida, decisões definição e fiscalização, indicando que fases diferentes desse processo podem encontrar-se nas mãos dos mesmos conselhos. O exemplo é bastante claro no caso da operação societal da política. Aparentemente, entidades são incapazes de obter recursos públicos sem aderir às regras de editais, as quais são definidas pelos conselhos. Nesse sentido, seria o controle sobre parcerias com entidades da sociedade civil um processo único que, ao mesmo tempo em que “prenderia” os conselhos a rotinas de gestão, também lhes proporcionaria as possibilidades de incidência sobre momentos de definição e, possivelmente, fiscalização. Nesses casos, ao desafio posto pela literatura de que conselhos abram mão das atividades de baixa incidência é adicionado uma nova camada de complexidade: como abrir mão das atividades indesejadas, retraindo apenas a parte do processo que é mais relevante? Como argumentado no Capítulo 1, esta dimensão processual é importante para pensar a capacidade de controle. Sua concretização no caso dos conselhos será analisada com mais profundidade no capítulo seguinte.

Por ora, a compreensão da distribuição setorial das lógicas de controle pode contribuir para compreender as relações entre decisões de Definição e Fiscalização da Política, de um lado, e Gestão Administrativa, de outro. A Tabela 4.6, abaixo, esclarece alguns padrões. Tal como afirmado nas seções anteriores, os setores responsáveis pela existência de decisões incidentes sobre agentes produtores de externalidades são três: meio ambiente (AMB), patrimônio (PATR) e política urbana (URB). Juntos, eles concentram a totalidade de decisões pertencentes a esta lógica de controle (100,0%). Quanto à atuação sobre operadores da política, sejam eles estatais ou societais, o setor mais produtivo é o da assistência social (AS), com respectivamente 49,9% e 59,3% das decisões totais em cada lógica de controle. A AS é seguida, quanto aos operadores societais, pelos direitos da criança e do adolescente (DCA), e então pela saúde (SAD) e educação (EDUC). Quanto à operação estatal, a ordem se altera, passando a AS a ser seguida pela SAD e pela EDUC, e apenas então pelos DCA.

Este resultado é interessante, em primeiro lugar, pois lança indícios de que a assunção de funções sobre atores não estatais possa, pelo menos em municípios de grande porte e regiões metropolitanas, não ser um fator a reprimir a capacidade de exercer controle sobre atores

estatais, ligada a um padrão mais pujante de incidência. Enquanto os resultados anteriores mostram que a atuação sobre atores estatais está associada à maior incidência na política, a Tabela 4.6 sugere que atribuições sobre operadores estatais e societais podem estar concentradas nos mesmos setores, afinal, AS lidera a produção de decisões em ambas as lógicas de controle. Isso indica que, a despeito de lógicas de controle estarem relacionadas a diferentes padrões em termos de capacidade de incidência dos conselhos, outros fatores regem o quanto conselhos restringem sua atuação a lógicas específicas, ou assumem padrões mais variados.

Tabela 4.6 - Setor da política e lógica do controle

Lógica do controle	Setor (% de decisões em lógica de controle)							Total (%)	Total (N)
	AS	DCA	EDUC	SAD	AMB	PATR	URB		
ag. prod. ext.	0,0	0,0	0,0	0,0	67,8	25,9	6,3	100,0	3567
oper. soc. pol.	59,3	22,3	8,7	9,7	0,0	0,0	0,0	100,0	2938
oper. estat. pol.	49,9	5,4	16,7	25,3	2,4	0,2	0,0	100,0	939
inst. part. munic.	13,6	67,4	1,7	6,8	9,4	0,0	1,1	100,0	531
Total	28,6	13,3	5,3	7,0	31,2	11,6	2,9	100,0	7974*

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

*Foram omitidos os casos em que a variável ""setor"" (N=152) ou ""lógica de controle"" (N=399) foi classificada em categoria residual (outros)

Legenda (lógica do controle): ag.prod.ext.: agentes produtores de externalidades; oper.soc.pol.: operadores societais da política; oper.estat.pol.: operadores estatais da política; inst.part.munic.: instâncias de controle/participação no município.

Legenda (setor): AS: assistência social; DCA: direitos da criança e do adolescente; EDUC: educação; SAD: saúde; AMB: meio ambiente; PATR: patrimônio; URB: política urbana.

Ademais, os resultados mostram que organizar a atuação dos conselhos nas lógicas de controle assumidas por eles também produz rendimentos para pensar o lugar dos conselhos de SAD e DCA no exercício do controle. A respeito do primeiro setor, dado seu pioneirismo em termos do desenvolvimento institucional dos conselhos – conta, inclusive, com a maior disseminação territorial de conselhos no país (Gurza Lavalle, Barone, 2015) –, era de se esperar uma participação mais marcante. Nos dados agregados, todavia, o setor ocupa apenas a sexta posição em termos de produtividade, medida pela quantidade de decisões publicadas. Não obstante, é interessante notar que este resultado desfavorável é parcialmente revertido quando considerada a produção de decisões que incidem sobre operadores estatais, em que a SAD ocupa o segundo lugar. Ou seja, nesta primeira apreciação, é possível constatar que o posicionamento geral baixo dos conselhos de SAD é contrabalanceado por uma produção mais

vigorosa no que tange a uma lógica de controle sobre operadores estatais, ligada a decisões de maior incidência sobre a política (Definição e Fiscalização).

Resultados opostos são apresentados pelos conselhos DCA. Concentram 13,3% das decisões, ocupando o terceiro lugar em produtividade de decisões – um posicionamento positivo para uma área inter-setorial, com desafios institucionais plausivelmente mais complexos. Essa produtividade, todavia, é contrabalanceada por uma baixa produção de decisões incidentes sobre atores estatais, e uma alta produção sobre atores sociais e, principalmente sobre outras instâncias de controle e participação no município. Conselhos DCA lideram a produção desta última lógica, concentrando nada menos que 67,4% das decisões pertencentes a ela. Isso se deve principalmente às atribuições dos conselhos desta área em relação aos conselhos tutelares, instâncias que lhes são exclusivas⁵⁵.

4.4.2. AS POSSIBILIDADES DE CONVERGÊNCIA TERRITORIAL DAS LÓGICAS DE CONTROLE

Quanto pode-se esperar que os resultados obtidos acima persistam nos diversos contextos locais em que se inserem os conselhos? Além de esclarecer como esses resultados variam nos três municípios analisados, esta parte final da seção se dedica a investigar quais as tendências mais gerais de convergência e divergência dos resultados em outras localidades.

Essas tendências podem ser avaliadas, a partir de variáveis setoriais relacionadas ao papel do governo federal sobre o comportamento dos conselhos municipais. A Tabela 4.7, abaixo, apresenta a distribuição de decisões de controle potencial em diferentes tipos de conselhos a partir de uma tipologia que leva em conta dois aspectos do papel desempenhado pelo governo federal sobre os conselhos municipais: indução federal e especificação institucional. Como visto no Capítulo 2, institucionalização federal refere-se a estímulos realizados pelo governo federal para a criação de conselhos em nível municipal – por exemplo, repasses de recursos ao nível local condicionados à instituição de conselhos municipais. Quanto maior a indução federal em determinado setor, maior a disseminação territorial esperada de seus conselhos. Especificação institucional, por sua vez, diz respeito à definição, por parte do governo federal,

⁵⁵ Como visto acima (Tabela 4.1), as decisões incidentes em conselhos tutelares ultrapassam o conjunto de decisões incidentes sobre conferências de todos os setores da amostra.

de atribuições dos conselhos sobre a política pública. Portanto, a variável (nível de institucionalização federal dos conselhos) responde quais as tendências, para cada setor, de que haja, não apenas conselhos instalados nos diferentes municípios brasileiros, mas de que estes conselhos desempenhem funções similares nessas distintas localidades. A tipologia, também proposta pelo Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cepid)⁵⁶, pode ser descrita como se segue:

- **Alta institucionalização federal (C1):** conselhos associados a mecanismos fortes/moderados de indução federal responsáveis pela sua tendência à universalização ou presença média ao longo do território nacional e institucionalmente especificados mediante regulação federal para o exercício de funções na definição, implantação, gestão e prestação de contas da política. São conselhos praticamente universalizados e cujas atribuições variam pouco nas diferentes regiões onde estão instalados, uma vez que definidas e induzidas desde o nível federal. Compreende as áreas cujos conselhos foram mais estudados: assistência social, direitos da criança e do adolescente, e saúde.
- **Média institucionalização federal (C2):** conselhos associados a mecanismos fortes/moderados de indução federal responsáveis pela sua tendência à universalização ou presença média ao longo do território nacional, porém institucionalmente pouco especificados mediante regulação federal quanto ao exercício de funções na definição, implantação, gestão e prestação de contas da política. São conselhos que, além de tendentes a uma disseminação territorial menor que no primeiro caso, apresentam maior variação de funções exercidas nas diferentes regiões onde se localizam. Compreende as áreas como cultura, drogas, educação, habitação, idoso, meio ambiente, e patrimônio histórico e cultural.
- **Baixa institucionalização federal (C3):** conselhos associados a mecanismos de indução federal fracos ou à ausência de tais mecanismos e institucionalmente pouco ou nada especificados mediante regulação federal, quanto ao exercício de funções na definição, implantação, gestão e prestação de contas da política. São conselhos mais propensos ao contexto do local onde se inserem. Compreende as áreas dos direitos dos

⁵⁶ Descrição mais detalhada da tipologia pode ser encontrada em CEM (2016).

portadores de deficiências, desenvolvimento urbano, direitos humanos, esporte, direitos da juventude, da mulher, igualdade racial, saneamento, e segurança pública.

Tabela 4.7 - Institucionalização federal e lógica do controle

Lógica do controle	Institucionalização federal (% de decisões em lógica de controle)			Total (%)	Total (N)
	Alta	Média	Baixa		
ag. prod. ext.	0,0	93,6	6,4	100,0	3572
oper. soc. pol.	90,6	9,3	0,0	100,0	2957
oper. estat. pol.	76,8	19,5	3,6	100,0	985
inst. contr. munic.	83,6	12,7	3,7	100,0	557
Total	48,4	48,1	3,5	100,0	8071*

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

* Foram omitidos os casos em que a variável "institucionalização federal" (N=60) ou "lógica de controle" (N=399) foi classificada em categoria residual (outros)

Legenda (lógica do controle): ag.prod.ext.: agentes produtores de externalidades; oper.soc.pol.: operadores sociais da política; oper.estat.pol.: operadores estatais da política; inst.part.munic.: instâncias de controle/participação no município.

A Tabela 4.7 mostra que conselhos com alta e média institucionalização federal (respectivamente, AS, DCA, SAD, e EDUC, AMB, PATR) estão praticamente empatados no que tange à produção de decisões de controle potencial. Conselhos de baixa institucionalização, por sua vez, têm produção incomparável com os dois primeiros, sendo responsáveis por apenas 3,5% da produção de decisões de controle potencial. Ou seja, se conselhos de baixa institucionalização tiverem alguma produção considerável, os dados indicam que esta só poderia ser autorreferenciada⁵⁷. Conselhos com baixíssimas doses de indução federal e pouco especificados institucionalmente, portanto, veem, em termos comparativos, fechadas diante de si possibilidades concretas de exercer controle sobre outros atores.

O “empate” entre os de alta e média institucionalização, em termos de produtividade, esconde, por sua vez, diferenças relevantes, reveladas pela desagregação dos dados. Os mais federalmente institucionalizados (AS, DCA e SAU) não produzem sequer uma decisão cuja lógica seja o controle sobre agentes produtores de externalidades. As decisões pertencentes a

⁵⁷ Uma análise da produção geral mostra que decisões reflexivas de fato constituem a principal atividade dos conselhos C3. 58,8% de sua produção total é autorreferenciada, contra 14,8% no caso dos C1, e 16,5% no dos C2.

esta lógica se concentram, quase que exclusivamente, em conselhos de média institucionalização (principalmente, AMB e PATR). Por outro lado, são os conselhos de maior institucionalização federal que praticamente monopolizam a tomada de decisões sobre operadores da política (estatais e societais) e sobre instâncias de controle/ participação no município. Isso indica que, nos setores onde o governo federal mais influenciou a criação e operacionalização dos conselhos (os de política sociais), isso pode ter ocorrido a partir de uma fórmula geral, que compreende a atuação de conselhos sobre a operação da política por seus responsáveis estatais locais, e sobretudo, sobre a rede societal de atendimento dessas políticas (principalmente nos casos da AS e dos DCA). Ademais, pertence também a esta fórmula geral a constituição de outras instâncias municipais que envolvem controle e participação, as quais foram postas sob autoridade dos conselhos, afinal, nada menos que 83,6% decisões de controle potencial sobre essas instâncias são de autoria dos conselhos de maior institucionalização federal.

Já no caso dos conselhos de média institucionalização federal, encontra-se uma conformação mais variada. É possível que atuem sobre operadores da política. Neste caso, todavia, os números são notavelmente inferiores (apenas 28,8% de sua produção). Ainda assim, porque incluem conselhos de setores menos conectados a políticas sociais (com efeito, AMB e PATR), as lógicas de controle apresentam alterações substantivas, incluindo a atuação sobre agentes produtores de externalidades. Mesmo as instâncias de participação e controle com que lidam alteram-se neste caso, havendo uma concentração maior de decisões que organizam audiências públicas para a apresentação dos atores licenciados pelos conselhos.

Esta tipologia de conselhos indica o que se pode esperar da reprodução destes padrões em diferentes municípios. No caso dos conselhos com alta institucionalização federal, é provável que os padrões identificados encontrem menos variação entre diferentes municípios, ao passo que se espera que variáveis não federais (sejam elas municipais, ou mesmo estaduais), operem com maior força sobre a distribuição municipal da produção dos conselhos de média e baixa institucionalização federal.

A Tabela 4.8 revela como essas expectativas se concretizam nos dados disponíveis. O primeiro resultado a ser destacado diz respeito à atuação sobre agentes produtores de externali-

dades. Sua distribuição entre os municípios é extremamente desigual. Constituem praticamente uma exclusividade dos conselhos de Belo Horizonte, que concentra nada menos que 99,6% das decisões pertencentes a esta lógica.

Tabela 4.8 - Município e lógica do controle

Lógica do controle	Município (% de decisões em lógica do controle)			Total (%)	Total (N)
	BH	GRU	PoA		
ag. prod. ext.	99,6	0,3	0,1	100,0	3572
oper. soc. pol.	40,3	10,2	49,5	100,0	2957
oper. estat. pol.	51,9	16,9	31,2	100,0	1000
inst. part. munic.	31,9	50,9	17,2	100,0	568
Total	67,3	9,5	23,2	100,0	8096

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

*Foram omitidos os casos não pertencentes a alguma das quatro lógicas (N=399)

Legenda (lógica do controle): ag.prod.ext.: agentes produtores de externalidades; oper.soc.pol.: operadores societários da política; oper.estat.pol.: operadores estatais da política; inst.part.munic.: instâncias de controle/participação no município.

Legenda (município): BH: Belo Horizonte; GRU: Guarulhos; PoA: Porto Alegre.

Não se pode dizer que a alta produtividade de conselhos que atuam sobre agentes produtores de externalidade seja, em termos nacionais, uma exclusividade de Belo Horizonte. A tipologia de conselhos apenas prevê que sua produtividade e seu roteiro de atuação sejam mais propensos às particularidades dos locais (estados e municípios) onde estão inseridos. Para o caso específico do PATR, pesquisas preliminares indicam que a alta produtividade de Belo Horizonte se deva a características da política em nível estadual. A criação de conselhos municipais do patrimônio é resultado de um programa estadual especificamente destinado à questão – o ICMS Patrimônio Cultural. Não à toa, mais da metade dos conselhos municipais deste setor no país localiza-se em municípios mineiros (CEM, 2016). No entanto, diagnósticos mais precisos, que esclareçam em que medida os dados encontrados em Belo Horizonte são ou não uma exceção, demandam análise empírica aprofundada em cada setor (e.g. AMB e URB), e comparações entre municípios de características distintas, porém pertencentes ao mesmo estado.

No que tange às outras lógicas de controle, em relação às quais, como visto na tabela anterior, são os conselhos de alta institucionalização federal (C1) os mais produtivos, os resultados indicam, como esperado, uma tendência maior de convergência nos diferentes municípios, ainda que cada um lidere uma lógica. Porto Alegre é o maior produtor de decisões incidentes sobre operadores societais da política (49,5% das decisões pertencentes a esta lógica são de sua autoria), ainda que seguido de perto por Belo Horizonte (40,3%). No que tange à atuação sobre operadores estatais, por sua vez, o quadro se inverte, sendo Belo Horizonte o maior produtor (51,9%). Guarulhos, que se encontra bem abaixo dos outros dois municípios nestas lógicas, lidera a produção de decisões incidentes sobre outras instâncias de controle e participação, concentrando 50,9% (graças à atuação dos conselhos DCA sobre conselhos tutelares).

A tipologia de conselhos segundo o peso da presença do governo federal em seu processo de institucionalização também prevê que os achados quanto à liderança dos conselhos de AS na produção de decisões de controle potencial sobre atores societais e estatais não sofram grandes alterações em cada um dos três municípios analisados, graças ao forte papel do governo federal nos conselhos deste setor. Em outras palavras, espera-se que a liderança dos conselhos AS nas decisões pertencentes a ambas as lógicas de controle não seja determinada pela ação de um município desviante, mas que constitua um comportamento generalizado dos municípios da amostra. A Tabela 4.9, abaixo, confirma esta expectativa, ao comparar a concentração de decisões sobre operadores estatais e societais em conselhos de assistência social em cada município.

Como apontado nos dados, a liderança dos conselhos AS em ambas as lógicas de controle persiste em todos os municípios. Especificamente em relação ao controle sobre operadores estatais, é possível identificar que, em Guarulhos, conselhos AS concentram nada menos que 87,1% das decisões. Em Porto Alegre, essa concentração cai para 49,5%, onde AS é seguido de perto por SAD, que concentra 45,3% das decisões pertencentes a esta lógica de controle. Belo Horizonte apresenta dados mais dispersos: AS lidera com 38,4%, seguido por conselhos de EDUC e SAU, com respectivamente 31,5% e 19,8% das decisões desta lógica. Isso fornece mais um insumo para o indício apontado na primeira parte desta seção, de que, pelo menos no tipo de municípios analisados aqui (grande porte e pertencentes a regiões metropolitanas)

não necessariamente a assunção de funções de controle sobre atores sociais constitua impedimento ao exercício do controle sobre os atores estatais, lógica de controle em que há maior propensão à incidência na política pública.

Tabela 4.9 - Decisões sobre operadores estatais e sociais de política por setor e município

Município	Lógica de controle	Setor de política (% de decisões em lógica de controle e município)						Total (N)	Total (%)
		AS	DCA	SAD	EDUC	AMB	PATR		
Belo Horizonte	oper. estat. pol.	38,4	5,3	19,8	31,5	4,5	0,5	477	100,0
	oper. soc. pol.	63,2	13,9	1,3	21,6	0,0	0,0	1185	100,0
Guarulhos	oper. estat. pol.	87,1	11,4	1,5	0,0	0,0	0,0	151	100,0
	oper. soc. pol.	60,1	39,9	0,0	0,0	0,0	0,0	295	100,0
Porto Alegre	oper. estat. pol.	49,5	2,6	45,3	2,2	0,4	0,0	311	100,0
	oper. soc. pol.	55,8	25,6	18,4	0,0	0,1	0,0	1458*	100,0

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

* Foram omitidos os casos não pertencentes à categoria residual na variável setor (N=120)

Legenda (lógica do controle): oper.soc.pol.: operadores sociais da política; oper.estat.pol.: operadores estatais da política

Legenda (setor de política): AS: assistência social; DCA: direitos da criança e do adolescente; SAD: saúde; EDUC: educação; AMB: meio ambiente; PATR: patrimônio.

4.5. SÍNTESE

Em diálogo com a literatura de *accountability*, uma das propostas do Capítulo 1 foi a de que uma compreensão teórica de controle e *accountability* democráticos centrada no Estado pode ser insuficiente conceitualmente para dar conta da complexidade das relações políticas em sistemas contemporâneos. Mais especificamente, argumentou-se que expandir a musculatura conceitual da *accountability* democrática no que tange aos atores sujeitos a este expediente seria uma iniciativa analiticamente profícua. Os ganhos analíticos podem ser especialmente pertinentes para compreender a operação de inovações democráticas que são parte do processo de dissolução das fronteiras estatais mencionada no Capítulo 1. Defendeu-se, por sua vez, que conselhos de políticas constituiriam um caso interessante para encontrar novas encarnações da *accountability* e fundamentar empiricamente o argumento. Os resultados do presente capítulo vão ao encontro desta proposta.

A sistematização das decisões tomadas pelos conselhos a partir de perguntas que aludem à expansão da musculatura conceitual do controle e da *accountability* democráticos – a quem suas decisões são remetidas e que tipo de atividades pretendidas pelos destinatários das decisões passam pelo crivo dos conselhos? – mostrou-se uma proposta frutífera, na medida em que permitiu iluminar faces desconhecidas do controle e *accountability* democráticos em um Estado pluralizado.

Em primeiro lugar, os resultados se contrapõem a diagnósticos mais pessimistas da literatura de conselhos, presentes em seus diferentes momentos, e com mais força no primeiro, de que estas instâncias estariam impossibilitadas de exercer expedientes de controle. Se este fosse o caso, suas decisões seriam majoritária ou exclusivamente remetidas aos próprios conselhos, e estes operariam apenas em expediente de Autorregulação e Auto-gestão. Decisões dos conselhos incidentes sobre si próprios constituem aproximadamente um quinto de sua produção decisória – um número não desprezível, porém longe de ser majoritário. O fato de que 80% de sua produção decisória é remetida a outros atores indica que há controle, pelo menos potencial, nestas instâncias⁵⁸.

Os resultados também permitiram explorar a variedade de controle(s) social(is) que conselhos podem exercer. A concepção geral difundida durante o primeiro momento da literatura, de “controle social” como controle da sociedade – encarnada, no caso, nos conselhos – sobre os tomadores públicos de decisão, é contraposta, nos resultados, à baixa proporção de decisões dos conselhos pertencentes à lógica de controle sobre operadores estatais da política. Pouco mais que 10% das decisões de controle potencial fazem parte deste grupo, sugerindo um descompasso entre a interpretação inicial destas instâncias e aquilo que elas se tornariam.

Se não estão limitados a atuar sobre suas próprias regras, nem reproduzem as expectativas mais demandantes de “controle social”, que outros controles podem exercer os conselhos? Contornos de uma resposta a esta pergunta já haviam sido fornecidos pela literatura. Os estudos do segundo momento, dedicados a descrições mais pormenorizadas destas instâncias, apontaram que conselhos, além de incidirem sobre atores estatais, exerceriam funções sobre as redes locais de entidades da sociedade civil e mesmo sobre outras instâncias de controle e

⁵⁸ Gurza Laval, Voigt e Serafim (2016) obtêm resultados parecidos analisando o município de Guarulhos. Adicionam à análise características do ciclo de vida dos conselhos e identificam que, até os sete anos de idade, sua produção é marcada por decisões de Auto-gestão e Autorregulação.

participação inseridas nos municípios, tais como conferências e conselhos tutelares. Esse diagnóstico tornou-se mais analiticamente mais preciso no terceiro momento da literatura, quando se apontou para a “dupla posição dos conselhos no sistema de controle” – exerceriam “controle externo ao Estado” e, ao mesmo tempo, integrariam a “rede interna de controle do mesmo” (Almeida, 2009, p. 263).

Os resultados deste capítulo corroboram esses diagnósticos mais recentes, apontando para a existência de lógicas de controle voltadas à operação, não apenas estatal, mas societal da política, além do exercício de controle potencial sobre outras instâncias de controle e participação presentes nos municípios. Ao mesmo tempo, trazem pelo menos duas novidades. Em primeiro lugar, indicam que o pertencimento de conselhos a esta “rede interna de controle do Estado” pode se traduzir não apenas na incidência sobre atores da sociedade civil e outras instâncias de participação, mas também, sobre um conjunto de atores praticamente inexistente nas análises da literatura: a iniciativa privada, formada tanto por empresas, como por atores individuais. As decisões sobre estes atores foram condensadas em uma lógica de controle nova, chamada de “controle sobre agentes produtores de externalidades”. A segunda novidade diz respeito ao quanto cada uma das lógicas apontadas acima representa da atuação dos conselhos em termos gerais. Nada menos que três quartos do controle potencial exercido pelos conselhos analisados se concentram nas lógicas de controle sobre operadores societais da política e sobre agentes produtores de externalidades. Isso sugere que, ao serem implementados nas fronteiras borradas entre Estado e sociedade civil, conselhos tornaram-se uma instância capaz de assumir diferentes formatos de controle.

Essa descrição mostrou ter implicações interessantes sobre a forma como se compreendem as capacidades de incidência dos conselhos sobre as políticas públicas. Em primeiro lugar, e mais uma vez corroborando teses mais recentes da literatura, os resultados apontam que a atuação sobre operadores societais da política está relacionada a um padrão mais restrito de incidência dos conselhos sobre a política, sobretudo quando comparada ao desempenho de atribuições sobre operadores estatais. Há uma relação forte entre a primeira lógica de controle e a produção de decisões de Gestão Administrativa das políticas, ao passo que a segunda lógica está mais fortemente relacionada à tomada de decisões de Definição e Fiscalização. Em segundo lugar, o exercício trouxe ganhos analíticos para compreender as capacidades de incidência dos conselhos em pelo menos dois aspectos. Quanto aos conselhos de saúde, mostra

que sua baixa produção decisória total – um resultado inesperado para este setor – é contrabalanceada por uma produção mais pujante, em comparação com outros setores, em decisões de controle potencial sobre operadores estatais da política – como visto, relacionadas a um padrão mais forte de incidência. Quanto aos conselhos de assistência social, por sua vez, os resultados apontam indícios de que, diferente de compreensões mais ou menos implícitas da literatura, a absorção de atribuições de controle potencial sobre operadores societais, a despeito de estar ligada a uma menor capacidade de incidência, não necessariamente inviabiliza a tomada de decisões sobre operadores estatais. Afinal, como visto, conselhos de assistência lideram, em todos os municípios, a produção de decisões de ambas as lógicas de controle.

Por fim, o capítulo buscou deixar claro que os dados não dizem respeito a quaisquer conselhos, mas que há padrões de convergência e divergência que servem para compreender a disposição dos dados desta dissertação, e as suas possibilidades de generalização. Como visto, as decisões de controle sobre agentes produtores de externalidade são praticamente uma exclusividade dos conselhos de Belo Horizonte. Entretanto, É esperado que os conselhos de meio ambiente e patrimônio apresentem padrões mais variados a depender do contexto local (estadual e/ou municipal) onde se inserem. No entanto, pesquisas futuras podem esclarecer em que medida as atribuições desempenhadas por esses conselhos nesse município constituem ou não uma exceção. Já em relação à atuação dos conselhos de assistência, saúde e criança e adolescente, os padrões encontrados, não apenas se reproduzem com certa estabilidade nos municípios analisados, como também é de se esperar que o façam também em outros municípios não pertencentes à amostra – pelo menos os de grande porte e metrópoles –, dada a alta institucionalização federal dos conselhos destes setores.

Este diagnóstico geral pode soar estranho de uma perspectiva da democratização centrada no exercício da desconfiança democrática em relação aos tomadores estatais de decisões coletivas, e pode ser visto como francamente desanimador a concepções mais exigentes da participação como um caminho para a emancipação social. Ainda assim, o fato de que conselhos não são, majoritariamente, instâncias de controle democrático das políticas públicas tais como exercidas diretamente pelo Estado não significa que nestas instâncias estejam ausentes elementos democratizantes.

Além das operações conceituais citadas acima, o Capítulo 1 defende que controle e *accountability* sejam considerados bens democráticos e que, portanto, sua produção seja interpretada de uma perspectiva comum a diferentes visões normativas do que seja democracia.

Assim, sugere-se aqui ser possível interpretar a atuação dos conselhos nas lógicas identificadas acima a partir dos insumos que oferecem à norma democrática. O Capítulo 1 mostra, por exemplo, como a legitimidade democrática tem sido problematizada do ponto de vista da proximidade entre decisões coletivas e os atores cujas vidas elas influenciam, e portanto, do aumento da desconfiança dos últimos em relação aos tomadores de decisão coletiva. Neste sentido, ter multiplicadas as lógicas de controle nas mãos dos conselhos pode significar uma pluralização das esferas em que estas instâncias podem promover este tipo de proximidade, ou mesmo uma pluralização dos caminhos possíveis para a institucionalização da desconfiança democrática. Em outras palavras, a presença de diferentes lógicas de controle pode preencher hiatos de controle que são próprios do Estado contemporâneo.

No caso do controle sobre operadores societais da política, sugere-se que conselhos constituam instâncias de controle democrático sobre o exercício da política tal como ela acabou sendo instituída após a redemocratização – a partir de um modelo de governança que envolve a delegação de funções de implementação a atores não estatais. Como apontado no Capítulo 1, é necessário indagar acerca das capacidades de responsabilização de atores não estatais que recebem recursos públicos para implementar parte das políticas públicas, afinal esses atores não são sujeitos a mecanismos tradicionais de *accountability* democrática, tais como o voto. Ter representantes de segmentos da sociedade civil diretamente interessados nessas políticas (usuários, comunidades tradicionais, e outras comunidades de políticas) incluídos em instâncias híbridas e exercendo papéis de controle sobre estes operadores pode ser um insumo inovador nesse sentido⁵⁹. E mais, se o exercício desta lógica de controle não pode ser considerado um expediente direto de controle sobre o Estado, há que se ter em mente que a implementação das políticas exercida pela sociedade civil é originalmente uma responsabilidade estatal, delegada a essas entidades. Assim, esta lógica pode também ser interpretada como uma forma de controle indireto do Estado. Como um bem democrático, todavia, esta lógica de controle não está livre de problemas e contradições – por exemplo, o fato de que muitas vezes os atores

⁵⁹ Ainda há que se indagar quanto à representatividade dos representantes inseridos nestas instâncias, afinal, eles próprios não são sujeitos aos mecanismos tradicionais de autorização (Gurza Lavalle, Houtzager, Castello, 2005).

controlados pelos conselhos serem integrarem, eles próprios, estas instâncias (Almeida, 2009; Almeida, Tatagiba, 2012).

Raciocínio análogo pode ser aplicado às funções de controle sobre agentes produtores de externalidades. Apesar de este tipo de atividade ocorrer em setores menos relacionados às políticas sociais, a aproximação entre atores interessados na conformação do espaço urbano municipal e processos decisórios relacionados à temática poderia significar possibilidades interessantes de um ponto de vista da inclusão democrática. Esse é particularmente o caso quando considerada a incidência dos conselhos sobre atores provenientes do mercado. Neste âmbito, ao cancelar atores sociais para fiscalizar atores privados cujas ações podem repercutir negativamente sobre o ambiente em que vivem, conselhos, poderiam submeter atores pertencentes a um mundo mais fortemente marcado por desigualdades econômicas a instâncias capazes de diminuir, ainda que de maneira limitada, a influência destas desigualdades em processos de tomada de decisão coletiva.

CAPÍTULO 5

CONTROLES ENFÁTICO E DIFUSO

ELEVANDO AS EXIGÊNCIAS CONCEITUAIS

5. CONTROLES ENFÁTICO E DIFUSO: ELEVANDO AS EXIGÊNCIAS CONCEITUAIS

Os resultados apresentados até o momento concentraram-se nas possibilidades de controle nas mãos dos conselhos, a partir da sistematização dos atores sujeitos às suas decisões e dos domínios do controle potencial. Não obstante, o pertencimento preciso dessas decisões a expedientes de controle enfático e controle difuso – os conceitos propostos no Capítulo 1 – ainda não foi investigado. É a esse exercício que este capítulo se dedicará. Apesar de limitações nos dados, a investigação de decisões de controle enfático e difuso, aliada aos padrões de controles distinguidos no capítulo anterior permitirá levantar interpretações ou hipóteses sobre os diferentes regimes de controle que conselhos podem integrar, a partir de sua inserção em arquiteturas de instâncias.

Graças ao Capítulo 1, sabe-se que uma conceituação precisa e amplamente aceita de *accountability*, tem na possibilidade de aplicar sanções *após* a atuação do ator sujeito ao controle o evento que marca sua especificidade. A literatura teórica aponta que, a despeito da existência de outros elementos próprios do conceito (cessão de discricionariedade do controlador ao controlado, utilização deste poder discricionário pelo controlado, e direito do controlador de requerer informação e justificação), sem a avaliação e possibilidade de aplicação de sanção *ex post*, *accountability* torna-se um conceito pouco preciso. Assim, da perspectiva do conceito, a existência de decisões *ex post* com possibilidade de aplicação de sanções constitui o crivo mais exigente para atestar a existência de *accountability*, e um passo necessário a estudos voltados a explorar o fenômeno – daí a denominação proposta no primeiro capítulo, “controle *enfático*”.

As análises a seguir selecionarão⁶⁰ apenas as decisões que podem ser consideradas de controle enfático e as dividirão em dois subconjuntos, a partir das lógicas de controle a que pertencem. De um lado, *controle enfático sobre a operação estatal da política*. Este compreende o tipo de ator e domínio mais considerados pela literatura de conselhos quando esta os analisa do ponto de vista de versões bem definidas de *accountability*: atores estatais que tomam decisões coletivas. De outro lado, será analisado o controle enfático a partir do movimento justificado

⁶⁰ Em termos operacionais, decisões que atendem a este critério são as pertencentes a um subtipo do tipo FISC, apresentado no capítulo anterior: FISC-B (aprovação ou denegação de prestações de contas e aplicação de sanções. Decisões DEF, como visto acima, também apresentam forte capacidade de incidência. No entanto, não podem ser consideradas no conceito de controle enfático por sua posição na dimensão temporal. Não têm caráter *ex post*, como as FISC-B, mas incidem na política em momentos anteriores (*ex ante*) à sua implementação.

teoricamente no Capítulo 1, de ampliação da musculatura conceitual da *accountability*. *Controle enfático em lógicas alternativas* o obedece ao mesmo critério *ex post* com possibilidade de aplicação de sanções, porém opera em outras lógicas de controle: é exercido sobre operadores sociais da política, agentes produtores de externalidades, e instâncias de controle e participação no município. Uma vez que os domínios do controle e os atores a ele sujeitos se alteram, ou seja, deixam de ser as decisões coletivas tomadas por autoridades estatais, altera-se também o significado teórico do controle.

O Capítulo 1, no entanto, também advogou pela consideração de um segundo conceito, chamado de *controle difuso*, em que a relevância das resoluções depende não do quanto se aproximam do formato “decisões *ex post* com possibilidade de aplicar sanção”, mas de sua posição no interior de uma rede de instâncias que operam ao longo do processo de controle que marca a *accountability*. Em outras palavras, é a atuação não enfática dos conselhos, porém inserida na rede de instâncias de inovação democrática e controle horizontal. Nestas decisões, conselhos, ao lançar vínculos com essas instâncias, colocam-se como um ponto a mais no interior de uma rede que faz com que atores sejam submetidos a decisões (ver Figura 3.1)⁶¹.

A primeira seção do capítulo se concentrará na exploração empírica das decisões de controle enfático, tanto sobre a operação estatal da política, quanto sobre outras lógicas. A segunda seção, por sua vez, explorará as decisões de controle difuso a partir da investigação da inserção dos conselhos em diferentes arquiteturas processuais de controle. Considerações finais fecham o capítulo, buscando sintetizar os achados em possíveis hipóteses sobre a existência de regimes de controle onde instâncias de inovação democrática estão engastadas.

5.1. CONCRETIZANDO RELAÇÕES DE *ACCOUNTABILITY*: O CONTROLE ENFÁTICO EXERCIDO PELOS CONSELHOS

Em quais circunstâncias conselhos exercem formas de controle próprias dos padrões conceituais mais exigentes da *accountability*? Como esta seção demonstrará, conselho podem tomar essas decisões tanto em relação à operação estatal da política quanto sobre operadores

⁶¹ Em termos operacionais, são decisões não reflexivas (cujo sujeito à decisão não é o próprio autor), e não enfáticas (não pertencentes ao tipo FISC-B), incidentes sobre operadores sociais e estatais da política, e sobre agentes produtores de externalidades, e que fazem menção a outras instâncias de controle democrático não eleitoral (CDNE) e controle horizontal.

sociais e agentes produtores de externalidade. As características destas decisões, e sua fundamentação institucional, todavia, diferem de maneira importante.

5.1.1. VIABILIZANDO A *ACCOUNTABILITY* ENTRE EXECUTIVO FEDERAL E GOVERNOS LOCAIS: O CONTROLE ENFÁTICO SOBRE A OPERAÇÃO ESTATAL DA POLÍTICA

São 194 decisões de controle enfático sobre o Estado, considerando a ponderação a partir dos estratos da amostra. Praticamente a totalidade consiste em avaliações de relatórios de prestação de contas apresentados pelo Executivo municipal. Assim, a julgar pelas decisões tomadas, o controle enfático dos conselhos sobre o Estado é realizado por meio da análise de prestação de contas do Executivo. São relatórios de gestão das secretarias ou órgãos equivalentes, demonstrativos de execução de receitas e despesas, relatórios indicando a destinação de recursos transferidos ao município pelos estados e pela União (se foram empenhados completamente, se houve restos a pagar, se houve recursos não empenhados), entre outros⁶².

Como visto nos capítulos teóricos, as visões das literaturas de *accountability* e de conselhos sobre o tipo de controle que aqui está sendo classificado como enfático são distintas. Enquanto a última encara a assunção de funções de prestações de contas com certa desconfiança, às vezes apontando para problemas que este tipo de atribuições causa à capacidade dos conselhos de propor políticas públicas de maneira substantiva, a primeira a encara como um critério importante para a consubstanciação de uma relação de *accountability*, dotada de *enforcement*, que apenas atores com algum grau de institucionalização são capazes de concretizar. Esta última expectativa teórica condiz com os dados analisados apresentados na Tabela 5.1, abaixo.

Na análise apresentada na Tabela 4.7, no capítulo anterior, conselhos de alta institucionalização federal aparecem liderando a publicação de decisões cuja incidência recai sobre operadores estatais da política – 76,8% dessas decisões são de sua autoria. Esta tendência é confirmada e potencializada nas decisões de controle enfático sobre o Estado. Os conselhos com maior grau de institucionalização federal praticamente monopolizam o poder de tomar estas

⁶² O nível de detalhamento das decisões em relação a estes relatórios é variado. Por vezes, a decisão contém apenas poucas linhas indicando a aprovação. Por vezes, é seguida de análises qualitativas discutindo de maneira mais detalhada as ações realizadas em projetos, programas e convênios e seus resultados (atendimento ou não das metas preestabelecidas, justificativas para o não atendimento, estratégias para correção de problemas, entre outros).

decisões, concentrando nada menos que 99,4% dos casos. O principal produtor destas decisões são os conselhos de assistência social, com 72,1% da produção. São seguidos pelos de saúde, com números já consideravelmente mais reduzidos (23,9%), e então por uma quantidade muito pequena de decisões de autoria dos conselhos DCA. Isso indica que a realização de funções de *accountability* sobre atores estatais é praticamente uma exclusividade de conselhos institucionalmente mais robustos, que tiveram grande influência do Executivo federal no processo de definição de suas funções.

Tabela 5.1 - Controle enfático sobre operadores estatais da política

Institucionalização federal Setor	a	a/d (%)	b	b/d (%)	c	c/d (%)	d	d (%)
C1	160	88,5	116	64,2	93	51,7	181	99,4
Assistência social	115	87,2	104	78,8	82	62,5	131	72,1
Saúde	40	90,9	7	15,3	5	12,3	44	23,9
Criança e adolescente	6	100,0	6	100,0	6	100,0	6	3,3
C2	1	100,0	1	85,7	1	85,7	1	0,6
Habitação	1	100,0	1	85,7	1	85,7	1	0,6
Total	161	88,6	117	64,4	94	51,9	182*	100,0

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

* Foram omitidos casos em que a variável "institucionalização federal" foi classificada como categoria residual (N=12).

a: número de decisões de controle enfático sobre operadores estatais da política que mencionam a periodicidade de publicação

b: número de decisões de controle enfático sobre operadores estatais da política que mencionam a esfera federativa de onde advêm os recursos

c: número de decisões de controle enfático sobre operadores estatais da política que mencionam fundos setoriais como origem dos recursos

d: número total de decisões de controle enfático sobre operadores estatais da política

Ademais, esses resultados também reforçam achados apontados na Tabela 4.6, no capítulo anterior, sobre a produtividade dos conselhos de saúde. Mais uma vez, sua baixa produtividade no que tange ao número total de decisões é contrabalanceada por uma produtividade mais significativa em atribuições mais exigentes – neste caso, não apenas a tomada de decisões sobre atores estatais, mas decisões de controle enfático sobre eles. A despeito de apresentarem um número de decisões consideravelmente mais baixo em comparação com os de assistência social, conselhos de saúde sobem, mais uma vez, da sexta para a segunda colocação no *ranking* de produtividade, quando comparada a produção total de decisões com a de decisões de controle enfático sobre operadores estatais.

Para além dos padrões de indução federal e especificação institucional, outros aspectos têm sido apontados pela literatura de conselhos como relevantes para a conformação de um padrão elevado de institucionalização destas instâncias, tornando-lhes propícia uma atuação regular e estável, entre eles, periodicidade definida de tomada de decisões, presença de relações entre diferentes esferas da federação, e desempenho de funções sobre fundos setoriais (Guicheney, 2016). Estes aspectos são analisados nas colunas da Tabela 5.1, acima.

Em primeiro lugar, das 182 decisões de controle enfático sobre o Estado, 88,6% indicam, na decisão, a existência de uma periodicidade neste processo. São decisões que afirmam analisar relatórios enviados com frequência anual, quadrimestral, trimestral, bimestral ou mensal pelo Executivo municipal à apreciação dos conselhos. As decisões restantes que avaliam prestações de contas fazem-no em relação a projetos, programas ou convênios específicos, uma vez finda sua implementação. Em segundo lugar, 64,4% das 182 decisões expressam a esfera federativa de onde vieram os recursos cuja utilização encontra-se sob análise do conselho, sendo a maior parte proveniente das esferas estadual ou federal, e alguns da própria esfera municipal. Em terceiro, pouco mais da metade (51,9%) das decisões em questão explicitam que os recursos financeiros sob análise são movimentados no interior de fundos setoriais⁶³.

Os resultados indicam que parte importante deste tipo de controle desempenhado pelos conselhos analisados consiste em avaliar a utilização não apenas de recursos municipais, mas principalmente a forma como os municípios utilizam recursos provenientes de outras esferas destinados às políticas setoriais. De um lado, esses resultados permitem adicionar mais um aspecto empírico convergente ao argumento de que decisões de controle enfático ocorrem em conselhos altamente institucionalizados. De outro, é necessário lembrar que os conselhos em questão foram criados a partir de altas doses de indução federal e têm parte importante de suas atribuições definidas em níveis mais altos. Pode-se deduzir que uma das razões pelas quais a criação dos conselhos foi induzida pelo Executivo Federal seja justamente o exercício

⁶³ Os dados são limitados em diferentes sentidos. Por um lado, a falta de critérios específicos para que conselhos mencionem a periodicidade de suas decisões, a esfera federal de origem dos recursos controlados e a presença de fundos enviesam os resultados contra as expectativas do pesquisador. Isso é positivo no sentido de revelar a relevância dos fenômenos empíricos efetivamente encontrados. Entretanto, isso é negativo do ponto de vista da generalização dos resultados. Não é possível, por exemplo, dizer que os fundos sejam mais relevantes para os conselhos de assistência do que para os de saúde, simplesmente porque o segundo cita menos estes dispositivos em suas decisões.

de controle sobre seus recursos repassados aos municípios. Para que o Executivo Federal garanta convergência da implementação municipal de suas políticas, é necessário fornecer recursos aos municípios, equalizando desigualdades territoriais e dotando-os das capacidades necessárias para gerir a política (Arretche et al. 2012). A instituição de conselhos, onde estão presentes representantes de atores pertencentes às comunidades das respectivas políticas – interessados, por definição, em que estes recursos sejam direcionados à viabilização das mesmas – pode ter sido uma estratégia no sentido de instituir mecanismos voltados a garantir que estes recursos seriam gastos consoante as diretrizes federais. O condicionamento dos repasses federais à criação de conselhos, bem como a utilização de fundos setoriais para efetivação dos repasses poderiam ser explicados a partir desta lógica. A despeito de alguma discussão na literatura de administração pública acerca da pertinência dos fundos setoriais, parece haver algum grau de concordância de que eles facilitam a instituição de regras para a transferência de recursos entre esferas federativas distintas e, principalmente a transparência dos recursos neles contidos (Maranhão, 2003; Machado Jr., Reis, s/d, *apud* Silva, Sarmento, 2006). A possibilidade de prestação de contas individualizada sobre os recursos ali alocados facilitaria aos conselhos a obtenção de informações claras acerca dos recursos sujeitos à sua avaliação. Por fim, a necessidade de que conselhos autorizassem as prestações de contas para que novos recursos fossem transferidos aumentaria a capacidade de *enforcement* em sua atuação, e consequentemente a segurança do governo federal de que o dinheiro que transferiu aos municípios para a implementação das políticas setoriais seja utilizado a contento.

Não é à toa, portanto, que a literatura de conselhos, em seu segundo momento, tenha depositado parte importante de suas esperanças nos fundos setoriais. Eles teriam tornado claro aos participantes dos conselhos o domínio formal de sua incidência e fornecido indícios concretos de como a mesma poderia se tornar efetiva. Daí também a luta dos autores mais engajados da literatura no sentido de apontar as limitações observadas para a efetivação do poder dos conselhos em relação aos recursos dos fundos, a constatação da reticência do Executivo Municipal em abrir mão de sua autonomia, dificultando a atuação dos conselhos, e a tentativa de atores sociais presentes em setores menos robustos de emular a sistemática dos fundos especiais.

Com os dados disponíveis, não é possível investigar o quão efetivas são as decisões analisadas acima, ou seja, o quanto permitem que conselhos garantam realmente que os recursos

sejam utilizados a contento. Ainda assim, a interpretação dos resultados indica pontos de partida para pesquisas futuras. A literatura que relaciona conselhos e fundos reconhece que os últimos podem significar a possibilidade de incidir no destino das políticas públicas. Um foco metodológico em casos específicos no nível municipal leva à constatação das disputas entre Executivo e conselhos neste âmbito. No entanto, a estrutura federalizada por trás deste mecanismo nos casos analisados acima indica que o poder dos conselhos de exercer controle enfático sobre operadores estatais da política pode estar mais conectado à forma como os fundos são mobilizados desde o nível federal, e de como o Executivo daquele nível define a capacidade de *enforcement* dos conselhos em relação ao Executivo municipal. Em outras palavras, uma pesquisa acerca da efetividade dos conselhos como instâncias de *accountability* sobre o Executivo poderia partir de uma hipótese geral de que esta ocorre por meio de análises de prestação de contas, e de que ela depende de atribuições definidas por níveis supramunicipais sobre estes recursos.

Seja como for, os dados indicam o que pode ser um dos regimes de controle em que conselhos estão incluídos. Conselhos seriam uma peça relevante em um regime federal de controle em sentido descendente – do governo federal em relação aos municipais. Sua atribuição de prestação de contas sobre o Executivo municipal constituiria um mecanismo do governo federal voltado a garantir alguma convergência nacional na implementação descentralizada das políticas públicas.

5.1.2. NOVOS PADRÕES DE ATUAÇÃO E COMPORTAMENTOS EMPÍRICOS LOCALIZADOS: CONTROLE ENFÁTICO EM LÓGICAS ALTERNATIVAS

A operação conceitual realizada no Capítulo 1 sugere que padrões enfáticos de controle, tais como os analisados acima, podem ser produzidos não apenas a partir da lógica mais tradicionalmente pensada, de controle sobre a operação estatal da política. Esta seção dedica-se a explorar empiricamente o exercício do controle enfático nestas outras lógicas, a saber, sobre a operação societal da política, sobre a produção de externalidades, e sobre o controle/participação na política.

Os resultados que serão apresentados nesta seção, de maneira geral, corroboram as propostas realizadas nos exercícios conceituais do Capítulo 1. Encontrar, nestas lógicas de controle, conselhos exercendo formatos de controle condizentes com os expedientes mais exigentes do conceito de *accountability* confirma empiricamente que uma compreensão teórica de controle centrada no Estado é conceitualmente incorreta e empiricamente empobrecedora. Os dados indicam que a aplicação empírica desta compreensão implicaria em custos cognitivos, já que parte importante da atuação dos conselhos não seria captada. Conselhos não estabelecem relações de *accountability* apenas mediante análise de prestações de contas apresentadas pelo Executivo municipal. Ao tomar decisões de controle enfático sobre operadores societais da política, agentes produtores de externalidades, e (ainda que em medida muito reduzida) outras instâncias de controle e participação no município, conselhos ampliam suas relações de *accountability* para além dos tomadores estatais de decisões coletivas. Como o controle exercido é enfático, persiste nas mãos dos conselhos a capacidade de, potencialmente, corrigir a atuação pregressa de outrem. No entanto, não se pode dizer que estas ações concretizem algo que se assemelhe à institucionalização da desconfiança do *demos* (representado pelos conselhos neste caso) em relação a seus representantes ou governantes.

A Tabela 5.2, abaixo, busca fornecer uma visão geral dessas decisões, comparando-as àquelas que pertencem à mesma lógica, mas que não se encaixam no crivo conceitual do controle enfático.

A despeito da pequena quantidade de decisões (apenas 284 casos, ou 4% das decisões das decisões totais pertencentes às lógicas de controle que não envolvem atores estatais), a Tabela confirma alguns padrões apontados pela análise anterior. Em cada uma das lógicas de controle, os resultados indicam que decisões de controle enfático são exclusividade dos conselhos mais institucionalizados. O capítulo anterior já havia esclarecido que decisões sobre agentes produtores de externalidades eram tomadas apenas por conselhos pertencentes aos tipos C2 e C3, ou seja, de média e baixa institucionalização federal. Esta tabela, por sua vez, indica que, dos dois grupos de conselhos, apenas os de média institucionalização publicam decisões de controle enfático. O mesmo raciocínio se aplica às outras duas lógicas. Mesmo que conselhos de média institucionalização federal tomem decisões sobre operadores societais da política, apenas os mais institucionalizados (C1) são capazes de tomar decisões que respondem ao crivo mais exigente do controle enfático. Portanto, seja no caso da atuação sobre operadores

estatais, ou nestas outras lógicas, os dados indicam que a capacidade de tomar decisões que se aproximam da consubstanciação empírica de uma relação de *accountability* é uma exclusividade de conselhos institucionalmente mais robustos, pertencentes a setores federativamente mais estruturados da política pública.

Tabela 5.2 - Controle enfático em lógicas alternativas

Lógica do controle Institucionalização federal	a	b	a/(a+b) (%)	a+b
ag. prod. ext.	3448	123	3,5	3572
Alta	0	0	0,0	0
Média	3221	123	3,7	3344
Baixa	227	0	0,0	227
oper. soc. pol.	2805	152	5,1	2957
Alta	2528	152	5,7	2680
Média	275	0	0,0	275
Baixa	1	0	0,0	1
inst. part. munic.	549	8	1,5	557
Alta	458	8	1,8	466
Média	71	0	0,0	71
Baixa	21	0	0,0	21
Total	6802	284	4,0	7086

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

* Foram omitidos casos em que a variável "institucionalização federal" foi classificada como categoria residual (N=10).

a: número de decisões não pertencentes à categoria "controle enfático"

b: número de decisões pertencentes à categoria "controle enfático em lógicas alternativas"

Legenda: ag.prod.ext.: agentes produtores de externalidades; oper.soc.pol.: operadores societais da política; inst.part.munic.: instâncias de participação/controle no município.

Se, como afirmado no início do capítulo, as decisões de controle enfático pertencentes a estas outras lógicas que não o controle sobre operadores estatais ainda não foram estudadas pela literatura de conselhos, é necessário, antes de pensar os padrões empíricos que seguem, descrever seu teor com maior detalhamento. É este o intuito da análise que se segue, e que desagrega as 284 referidas decisões nos respectivos setores a que pertencem os conselhos que as publicaram.

Quando desagregados por setor de políticas, os resultados apresentam alguns padrões inesperados. Uma vez que os atores da assistência social e DCA dependem em grande parte de operadores societais, é destes conselhos que se espera encontrar decisões incidentes sobre operadores não estatais da política pública. Não obstante, a Tabela 5.3 mostra que são os

conselhos de saúde os maiores produtores de decisões de controle enfático sobre operadores societais, concentrando mais de 40% das decisões deste tipo. Neste caso, o padrão qualitativo é idêntico ao das decisões de controle enfático sobre o Estado. São análises de prestações de contas e de relatórios de atividades, referentes a recursos públicos utilizados por hospitais privados vinculados ao SUS, organizações da sociedade civil, e associações hospitalares.

Tabela 5.3 - O controle enfático em lógicas alternativas nos setores de políticas

Lógica de controle Setor da política	Deci- sões (N)	Deci- sões (%)
oper. soc. pol.	152	53,6
Saúde	117	41,2
Assistência social	26	9,3
Criança e adolescente	9	3,1
ag. prod. ext.	123	43,5
Meio ambiente	122	43,0
Patrimônio	1	0,5
inst. part. munic.	8	2,9
Criança e adolescente	8	2,9
Total	284	100,0

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

Legenda: ag.prod.ext.: agentes produtores de externalidades; oper.soc.pol.: operadores societais da política; inst.part.munic.: instâncias de participação/controle no município.

Os dados sugerem uma possível explicação para este resultado inesperado. Em primeiro lugar, conselhos de saúde publicam decisões de controle enfático sobre operadores societais em apenas um município, Porto Alegre, indicando que o padrão decisório em questão se trata, possivelmente, de algum atributo não existente nos outros dois municípios. No entanto, tampouco as decisões parecem se dever a características unicamente municipais, já que, das 97 que indicam a esfera federativa de que provêm os recursos, em nada menos que 92 a estadual é a responsável pelos programas a partir dos quais os recursos são repassados aos atores societais. Portanto, é plausível conjecturar que o resultado inesperado se deva à presença de programas estaduais em Rio Grande do Sul que atribuem aos conselhos a função de controlar os recursos repassados a operadores não estatais da política de saúde. Isso indica um padrão

não tão diferente do encontrado na seção anterior, sugerindo que conselhos adquiram poder decisório mais terminativo graças a iniciativas do Executivo em nível supra-municipal – seja ele federal ou estadual.

Pode-se interpretar esses dados como um indicativo de que conselhos podem integrar não apenas regimes federais, mas também estaduais de controle, sendo inseridos em arquiteturas que buscam controlar, no nível municipal, como são gastos recursos estaduais. Estudos futuros poderiam explorar de maneira mais sistemática esta possibilidade a partir de técnicas de seleção de casos que admitam municípios pertencentes ao mesmo estado, acusando as situações em que há convergência interestadual (possivelmente causada por iniciativas federais), e convergência intraestadual a despeito de divergência entre estados distintos (possivelmente causada por iniciativas estaduais). A diferença nesse caso, em relação aos regimes federais, é que essas definições não seguirão padrões claros em todos os conselhos, mas apenas naqueles pertencentes às respectivas jurisdições que definem suas funções.

Das 35 decisões restantes em relação às 152 totais de controle enfático sobre operadores societários da política, apenas cinco (pertencentes ao conselho DCA de Porto Alegre) reproduzem o padrão qualitativo encontrado até agora, de análise de prestações de contas apresentadas por entidades da sociedade civil receptoras de recursos públicos. Já as outras 30 decisões, apesar de quantitativamente muito reduzidas, transparecem um padrão distinto de atuação. Em vez de emitirem análises aprovando ou negando contas prestadas, conselhos de assistência e DCA *aplicam sanções* de maneira direta sobre entidades da sociedade civil, no que tange ao acesso a recursos públicos. Essas decisões incidem, ora sobre o processo de registro das entidades nos conselhos – um pré-requisito para que possam protocolar projetos para recebimento dos recursos –, ora sobre o próprio *status* dos convênios firmados entre as entidades e o Executivo. No primeiro caso, é possível encontrar cancelamentos e suspensões dos registros de entidades inscritas nos conselhos, sob variadas justificativas: não atendimento aos critérios de registro e inscrição estabelecidos anteriormente pelos conselhos⁶⁴; irregularidades no aten-

⁶⁴ Conselhos explicitam as regras descumpridas com graus variados de detalhamento. Algumas dessas regras podem ser vistas a seguir: Art. 15. O cancelamento da Inscrição se dará nos seguintes casos: I. Não conseguir aprovação das contas dos recursos recebidos dos órgãos do Município, Estado e União; II. Dar aos recursos públicos recebidos destinação diversa do estabelecido; III. Sofrer interrupção superior a seis (06) meses em seu funcionamento, ou em casos de dissolução ou extinção; IV. Ficar comprovada, por meio de processo administrativo, irre-

dimento aos beneficiários da política identificadas em fiscalizações; descumprimento de prazos para apresentação de documentação; irregularidades estatutárias; entre outros. Ademais, em alguns casos, conselhos julgam recursos de entidades que tiveram suas inscrições canceladas ou suspensas anteriormente. No segundo caso, conselhos aparecem aprovando termos de ajustamento de conduta entre entidades e Executivo, e suspendendo a validade de convênios e estabelecendo condicionantes para sua retomada, tais como a devolução de recursos gastos de maneira irregular.

Passando às decisões sobre agentes produtores de externalidades, é interessante notar que, enquanto o capítulo anterior identificou que decisões pertencentes a esta lógica eram praticamente monopolizadas por três conselhos de Belo Horizonte (AMB, PATR, e URB), a análise das decisões de controle enfático mostra uma concentração ainda maior do padrão. Das 123 decisões de controle enfático incidentes sobre produtores de externalidades, nada menos que 122 são de autoria dos conselhos de meio ambiente. Estas decisões também trans parecem um padrão de atuação bastante diferente da análise de prestações de contas. A maioria destas decisões (N=111) tem transgressões à legislação ambiental como fato gerador. Identificada uma transgressão deste tipo, é de competência do poder Executivo aplicar as penalidades cabíveis, as quais podem envolver advertências, definição de medidas compensatórias, e multas. Aqueles sobre quem recai a advertência, por sua vez, têm direito de recorrer da decisão por meio de recursos. É no julgamento destes recursos que atua o conselho, que possui uma comissão interna dedicada exclusivamente a isso – a Câmara Técnico-Revisora e Recursal. Assim, as 111 decisões tomadas sobre transgressões à legislação ambiental são constituídas por julgamentos a recursos impetrados pelos agentes que foram alvo das penalidades. É interessante notar, neste caso, que diferentemente do que ocorre nas decisões de controle enfático sobre o Estado, em que as prestações de contas são majoritariamente aprovadas, conselhos mostram-se menos tolerantes. Dos 111 julgamentos de recursos, nada menos que 103 foram indeferidos, ou reprovados, fazendo valer as sanções estabelecidas pelo Executivo. Em apenas um caso é definida uma medida compensatória, ao passo que em sete casos o conselho acaba por acatar o recurso. Os 11 casos restantes nas mãos deste conselho dizem respeito ao

gularidade em sua gestão; V. Estiver em desacordo com a legislação vigente na área social; VI. Não estiver cumprindo o que preconizam seus estatutos; VII. Descumprir de qualquer forma a parceria firmada com a Secretaria de Assistência Social e o Conselho Municipal de Assistência Social; VIII. Não apresentar os documentos exigidos no artigo 12 e 13 da Presente resolução (Resolução CMAS/GRU 478/2011).

licenciamento de empresas de telecomunicação que implantam antenas de telefonia no município. São decisões que indeferem recursos (N=1) ou simplesmente cancelam (N=10) licenças ambientais concedidas anteriormente.

Por fim, é possível encontrar decisões de controle enfático também na terceira lógica de controle – sobre instâncias de controle e participação no município, ainda que em número praticamente irrisório: apenas oito decisões. Estas oito decisões concentram-se nos conselhos DCA de Guarulhos. Como visto anteriormente (Tabela 4.8), Guarulhos concentra em suas mãos quase metade das decisões incidentes sobre instâncias de controle e participação municipais. Esta concentração, por sua vez, deve-se a um grande número de decisões publicadas pelo conselho DCA sobre conselhos tutelares. Entre estas decisões, encontram-se as oito citadas acima. Nestas, o conselho aprova o afastamento por tempo determinado ou a cassação do mandato de conselheiros tutelares que incorreram em irregularidades. O conselho conta com uma comissão interna dedicada exclusivamente a lidar com processos de sindicância abertos contra esses atores, a Comissão de Ética, responsável por investigar as denúncias e remeter o resultado ao conselho DCA, que então aplica as penalidades (Guarulhos, 2011).

Em suma, no caso de operadores societários da política, o controle enfático recai sobre a implementação da política e parece obedecer a uma lógica de certificação de que funções públicas desempenhadas por eles se mantenham condizentes com critérios preestabelecidos⁶⁵. Em alguma medida, os operadores societários da política operam nestes casos como espécies de delegados: têm funções bem especificadas e autorizadas, e o não atendimento a elas é sancionado pelos conselhos com a retirada ou suspensão destas funções. Os resultados, todavia, sugerem que esta não seja uma função amplamente compartilhada pelos conselhos. Dois padrões empíricos são identificados: um primeiro, em que estas entidades prestam contas aos conselhos após desempenharem suas atividades e utilizarem recursos públicos; e um segundo, numericamente reduzido, em que conselhos aplicam sanções diretamente sobre as entidades. No primeiro caso, mais numeroso, esse padrão é reproduzido quase que exclusivamente pelo conselho de saúde de Porto Alegre, e plausivelmente ocorre graças a atribuições definidas

⁶⁵ Muitas vezes, preestabelecidos pelos próprios conselhos. Na seção seguinte, será possível identificar a dimensão processual mais nitidamente, a partir da inserção de conselhos em redes de controles, e da constatação de como estes critérios obedecem a regramentos de outras instâncias.

desde o nível estadual. Este resultado inesperado levanta algumas indagações. São os conselhos de assistência e DCA, e não de saúde, aqueles que mais lidam com entidades da sociedade civil. Como visto nas descrições da seção anterior, conselhos exercem funções desde a fase de seleção das entidades receptoras de recursos, até a da gestão mais específica dos convênios e projetos, constituindo a rede municipal assistencial. No entanto, os dados indicam que suas atribuições param aí. Uma vez findos os convênios e projetos, a responsabilidade de avaliá-los não recairia sobre conselhos. Por um lado, isso permite desviar de problemas de legitimidade envolvidos nas atribuições dos conselhos em relação às entidades, advindos do fato de as últimas contarem com seus integrantes na composição dos conselhos. No entanto, a quem estas entidades estariam prestando contas? Que atores estariam julgando se sua atuação teria atendido aos critérios definidos anteriormente? No segundo padrão, conselhos de assistência e DCA aparecem aplicando sanções sobre entidades que cometeram irregularidades *durante* a implementação de seus projetos. Neste caso, a baixa frequência com que desempenham a atividade também levanta indagações. Se conselhos estão de fato tomando estas decisões, por que o estariam fazendo com tão baixa frequência? Haveria outros atores voltados mais fortemente a este tipo de decisão, e conselhos, nos casos identificados, estariam atuando fora do *script* esperado por razões idiossincráticas? Ou esta atribuição seria parte de seu *script* institucional, porém seriam pouco praticadas pelos conselhos? No último caso, por que o seriam?

Já no caso de controle enfático sobre agentes produtores de externalidades, um padrão inteiramente novo é encontrado. A sociedade civil é representada nos conselhos e atua no sentido de proteger o objeto de interesse da política ambiental. Funciona, portanto, como um mantenedor de regimes regulatórios, nos termos colocados por Warren (2014), quer dizer, busca impedir que danos sejam causados a bens públicos e tem consigo a última palavra para aplicar sanções sobre atores que tenham agido de maneira irregular neste processo, reproduzindo um formato de câmara recursal. Tampouco neste caso, todavia, as funções são compartilhadas de maneira igualitária entre os conselhos. Já se sabe que a incidência sobre agentes produtores de externalidades é praticamente exclusividade dos conselhos de Belo Horizonte, o que pode ser explicado pelo grau médio de institucionalização federal dos conselhos de meio ambiente, a quem pertence a integralidade das decisões de controle enfático sobre os agentes produtores de externalidades.

Por fim, as funções de controle enfático sobre outras instâncias de controle e participação indicam que conselhos podem estabelecer relações de *accountability* sobre a própria rede municipal de controle, ocupando inclusive posições de autoridade em relação a ela. Mais uma vez, todavia, o padrão não é disseminado entre diversos casos, mas constitui uma exclusividade de um conselho em um município: DCA em Guarulhos. A que se deve esta exclusividade? Há processos de controle sobre conselhos tutelares em outros municípios? A leitura das decisões indica que sim, mas que estes não se encontram sob autoridade dos conselhos, e sim do próprio Executivo. Este é, pelo menos, o caso de Porto Alegre, que conta com uma câmara externa ao conselho DCA, destinada a julgar processos de sindicância. Ainda que apenas nestas oito decisões seja possível identificar conselhos exercendo controle enfático sobre outras instâncias de controle, a mobilização que fazem da arquitetura de controles no município mostrar-se-á mais complexa nas seções seguintes.

Os resultados, ao mesmo tempo que inesperados, transparecem uma face interessante da *accountability* quando praticada em lógicas alternativas de controle. Em nenhum caso a assunção dessas funções é padronizada entre os diferentes conselhos de diferentes municípios. Isso pode ajudar a entender porque esses padrões ainda não haviam sido desvendados pelos estudos sobre conselhos. Essas funções parecem obedecer a condicionantes menos gerais que as federais, normalmente elencadas nos estudos existentes. Em alguns casos, parecem ser estaduais (conselhos de saúde em Porto Alegre), e em outros, conselhos parecem constituir exceções graças a características municipais (conselhos DCA em Guarulhos). Assim, ao mesmo tempo que mostram padrões de atuação inesperados destas instâncias, apontam para a relevância das relações federativas como uma condicionante de seu funcionamento.

5.2. A ARQUITETURA DE CONTROLE EM AÇÃO: DECISÕES DE CONTROLE DIFUSO

Um passo necessário para pensar regimes de controle, todavia, é como instâncias inserem-se em arquiteturas processuais. Como argumentado no Capítulo 2, uma das contribuições que o presente trabalho busca proporcionar diz respeito ao esforço de pensar a inter-relação entre conselhos e outras instâncias de inovação e controle, não apenas em termos de sua inserção em conjuntos mais amplos de instâncias, mas sobretudo a partir da carga teórica da *accountability* democrática. O conceito de controle difuso busca assimilar este esforço, ao considerar a

mobilização, por parte de conselhos, de outras instâncias de controle e inovação democrática, em suas próprias decisões. Ou seja, a investigação das inter-relações entre conselhos e a rede de controles é realizada conjuntamente à exploração de sua incidência. Esta seção tem por objetivo explorar as possibilidades de exercer controle por parte dos conselhos, não em termos enfáticos, mas difusos, desvendando como conselhos mobilizam a arquitetura de controles ao incidir sobre outros atores.

A Tabela 5.4 apresenta uma primeira visão panorâmica das decisões em que há a mobilização da rede de controles (ou seja, em que conselhos fazem menções a outras instâncias de CDNE ou controle horizontal), nas diferentes lógicas de controle que podem exercer. Como afirmado no Capítulo 3, o crivo utilizado para identificar as decisões de controle difuso é bastante exigente, de maneira que a tendência dos resultados trabalha contra as expectativas do pesquisador. Por isso, é esperado que os resultados apresentem baixas frequências. De fato, este é o caso. Como visto na tabela abaixo, conselhos mencionam outras instâncias de CDNE ao exercer uma das três lógicas de controle em 10,3% de suas decisões. Em termos relativos, a mobilização ocorre com maior frequência em decisões que incidem sobre a operação societal da política (14,6% das decisões), e estatal (12,8%). Das decisões incidentes sobre a produção de externalidades, por sua vez, instâncias pertencentes à rede de controles são mencionadas em apenas 6,3% das decisões.

Tabela 5.4 - A mobilização da rede de controles

Lógica do controle	a	a/(a+b) (%)	b	b/(a+b) (%)	a+b
ag. prod. ext.	3232	93,7	216	6,3	3448
oper. soc. pol.	2396	85,4	409	14,6	2805
oper. estat. pol.	703	87,2	103	12,8	806
Total	6331	89,7	728	10,3	7059

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

a: número de decisões não pertencentes à categoria "controle difuso"

b: número de decisões pertencentes à categoria "controle difuso"

Legenda: ag.prod.ext.: agentes produtores de externalidades; oper.soc.pol.: operadores societais da política; oper.estat.pol.: operadores estatais da política.

As subseções seguintes se dedicarão à exploração do controle difuso em cada uma das lógicas de controle apontadas. O foco, a partir de agora, será deslocado para os vínculos apon-

tados nas menções (para o banco de menções, apresentado no Capítulo 3). A perspectiva processual será aplicada na análise, a partir da divisão entre a tomada de decisões de controle difuso em momentos iniciais, de definição da política, e no momento seguinte, de gestão.

5.2.1. A DIVISÃO DE TAREFAS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE: CONTROLE DIFUSO SOBRE A OPERAÇÃO SOCIETAL DA POLÍTICA

A exploração das decisões de controle difuso sobre a operação societal da política permite identificar a dimensão processual imbuída na atuação dos conselhos. A Tabela 5.5 divide as decisões de controle difuso em subtipos de decisão. Ela indica que decisões com menções a outras instâncias de CDNE e controle horizontal ocorrem em dois principais momentos da atuação dos conselhos: definição das diretrizes e critérios da política⁶⁶, e gestão da mesma⁶⁷.

Das decisões de controle difuso sobre diretrizes da política e orçamentos, uma parte define ou altera critérios que devem ser atendidos para que entidades possam registrar-se nos conselhos; a outra parte abre os processos de seleção para que as entidades inscritas apresentem seus projetos para o recebimento de recursos públicos. Ou seja, conselhos mobilizam a arquitetura de controles para definir as regras para que organizações da sociedade civil acessem o Estado e operem a política.

As decisões de gestão do registro de entidades, por sua vez, constituem o momento posterior à definição das regras. Gerindo esse processo, estas decisões aprovam ou reprovam o registro das entidades no conselho – um passo necessário para que possam receber recursos públicos. Raciocínio análogo se aplica às decisões de gestão de convênios e parcerias – aprovam ou não convênios, aditamento de convênios, substituições das entidades conveniadas, alterações nos valores, entre outras questões.

⁶⁶ Decisões que definem diretrizes da política e orçamentos (DEF-A).

⁶⁷ Decisões de gestão do registro de entidades (GEST-B) e de convênios e parcerias com a sociedade civil (GEST-E).

Tabela 5.5 - Mobilização da rede de controles para controlar operadores societários da política

Tipo de decisão	Decisões totais (N)	Decisões controle difuso (N)	Decisões controle difuso (%)
Definição - outros	1	1	100,0
Diretrizes da política e orçamento	97	50	51,4
Aprovação de projetos do Executivo	4	0	0,0
Critérios para prestação de contas	10	0	0,0
Transparência do conselho	18	0	0,0
Gestão - outros	4	0	0,0
Homologação de processos	22	0	0,0
Gestão do registro de entidades	540	101	18,6
Gestão de convênios e parcerias	2108	257	12,2
Total	2805	409	14,6

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

Os padrões empíricos dos vínculos lançados no primeiro e segundo momentos (respectivamente, definição e gestão) diferem de maneira interessante, principalmente quando considerados os níveis federativos a que pertencem as instâncias mencionadas. Nas decisões de definição, as instâncias que recebem o maior número de menções pertencem aos níveis supramunicipal e submunicipal (ver Tabela 5.6). Como pode-se acompanhar a seguir, o teor dos vínculos altera-se em cada um destes níveis.

Nos níveis supramunicipais, menções são realizadas a conselhos estaduais e, com maior frequência, nacionais. Na maioria dos casos, as menções aludem a regras definidas por estes conselhos às quais os municipais devem obedecer ao regulamentar o processo de inscrição e seleção de projetos de entidades. Em alguns casos, as menções têm caráter vago (e.g. “considerando deliberações do conselho nacional”). Em outros, todavia, são citadas decisões específicas a regerem as decisões dos conselhos municipais (e.g. resoluções CNAS 33/2010, 16/2010, 109/2009 e resoluções Conseas 04/2011, 11/2011 e 12/2011)⁶⁸. De maneira menos

⁶⁸ Um exemplo ilustrativo da forma como conselhos nacionais pautam a atuação dos municipais nestas decisões pode ser visto a seguir: “O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE – CMAS / POA [...] Considerando a Resolução CNAS 109, de 11 de novembro de 2009, que aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais; Considerando a Resolução CNAS 16, de 05 de maio de 2010, que define parâmetros nacionais para inscrição de entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal e a Resolução CNAS 33, de 11 de outubro de 2010, que altera a alínea “e” do inciso IV do artigo 3º da Resolução

frequente, conselhos estaduais também são mencionados em duas circunstâncias: em primeiro lugar, quando o conselho municipal realiza pré-seleções de entidades para que estas tenham projetos financiados com recursos administrados por conselhos estaduais. Em segundo lugar, conselhos estaduais são mencionados como instâncias às quais entidades que tiveram sua inscrição indeferida pelos conselhos municipais podem apresentar recursos com o intuito de reverter a decisão.

Tabela 5.6 – Menções à rede de controle sobre operadores societários da política em decisões de definição de diretrizes da política e orçamento

Tipo de CDNE Instância mencionada	Esfera da instância mencionada (número de menções)					Total
	Submunicipal	Municipal	Estadual	Nacional	Esfera indefinida	
CDNE-IM	15	3	8	30	-	56
Conselhos gestores de PPs	5	-	8	30	-	44
Conselhos tutelares	8	-	-	-	-	8
Audiências públicas	-	1	-	-	-	1
Conferências de políticas	-	1	-	-	-	1
Conselhos de equipamentos urbanos	1	-	-	-	-	1
Controle horizontal	-	-	1	-	16	18
Ministério público	-	-	-	-	16	16
Tribunal de contas	-	-	1	-	-	1
CDNE-EI	-	7	-	-	-	7
Fóruns sociais	-	7	-	-	-	7
Total	15	9	10	30	16	80

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

Legenda: CDNE-IM: controle democrático não-eleitoral institucional-misto; CDNE-EI: controle democrático não-eleitoral extra-institucional.

No nível submunicipal, o sentido das menções se altera, sobretudo, para uma espécie de definição de divisões de tarefas entre conselhos e instâncias regionalizadas sob sua autoridade. Nas regras para registro de entidades, conselhos DCA invocam conselhos tutelares e lhes

CNAS 16; Considerando que os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais prestados por entidades e organizações de assistência social deverão estar em consonância com o conjunto normativo da Política Nacional de Assistência Social em vigor e suas Normas Operacionais Básicas, visando garantir padrões de qualidade na prestação de serviços e nas condições de trabalho; RESOLVE: Art. 1º Estabelecer os parâmetros para a inscrição das entidades e organizações de assistência social do município de Porto Alegre, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre – CMAS / POA” (Resolução CMAS/PoA 154/2010).

atribuem funções de fiscalização sobre as entidades registradas. Eles devem aprovar a documentação apresentada pelas entidades, e o conselho municipal os comunica em caso de irregularidade ou indeferimento da inscrição. Conselhos tutelares também operam em decisões sobre seleção de projetos. Fica definido que serão acionados em suspeitas de violação de direitos das crianças e adolescentes no atendimento aos usuários. Na assistência social, Comissões Regionais de Assistência Social (CORAS) são mencionadas com propósitos variados. Nas regras para registro de entidades, são responsáveis por visitá-las e emitir pareceres aprovando a manutenção de seu registro no conselho. Além disso, a participação das entidades nas reuniões das CORAS pode ser um pré-requisito para a manutenção de seu registro. Quanto à seleção de projetos, o papel da CORAS parece ser ainda mais amplo: são elas que fazem as triagens iniciais dos projetos apresentados, os quais, por sua vez, serão encaminhados para o conselho municipal apenas para a decisão final de aprovação ou não⁶⁹.

Não fossem os fóruns sociais (mais especificamente, o Fórum Municipal DCA), menções a instâncias de jurisdição municipal praticamente inexistiriam. Essas instâncias não institucionalizadas (pertencentes exclusivamente ao âmbito da sociedade civil) aparecem em definições dos critérios de repasses do fundo setorial para as entidades. Fica definido que elas devem ser credenciadas no fórum, e que devem comprovar uma taxa mínima de participação em suas reuniões.

Além de fornecer indícios da inserção na rede de controles democráticos não eleitorais (CDNE), as decisões também permitem encontrar referências a instâncias intra-estatais de controle (controle horizontal). Neste caso, o Ministério Público é o protagonista. Nas decisões sobre definição dos critérios para registro de entidades, o MP opera de maneira análoga aos

⁶⁹ Uma decisão define este trâmite de maneira bastante detalhada: “PROJETOS QUE ENVOLVAM RECURSOS PÚBLICOS: a) A entidade apresenta o Projeto à respectiva CORAS ; b) A CORAS elabora Parecer para encaminhamento à Fundação de Assistência Social e Cidadania, manifestando-se quanto a: Adequação do Projeto às necessidades da região; Conteúdo da proposta; Participação da entidade proponente da CORAS; Estrutura da entidade proponente quanto à: Capacidade física da entidade; Recursos materiais; Recursos humanos. c) A CORAS encaminha ao Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre informativo dos projetos apresentados, onde deverá constar o nome do Projeto e da entidade proponente. d) A Fundação de Assistência Social e Cidadania elabora parecer técnico/financeiro/ jurídico sobre o projeto apresentado e encaminha para análise e deliberação do Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre” (Resolução CMAS/PoA 102/06).

conselhos tutelares, em um sentido de fiscalização das entidades registradas. As menções indicam que o MP deve aprovar sua documentação⁷⁰, e ser comunicado em caso de suspeitas de violação de direitos dos usuários. Nas decisões sobre critérios de apresentação de projetos, os conselhos determinam que haja uma interface estabelecida entre as entidades e o MP, facilitando a comunicação em caso de violações de direitos dos usuários. É interessante notar que MP e conselhos tutelares são citados juntos nestas decisões, como instâncias cujas atribuições em relação às entidades registradas são idênticas⁷¹.

Os resultados acima, portanto, trazem evidências de uma operação em rede por parte dos conselhos quando definem regras de operação da política pela sociedade civil. Os dados apresentados a seguir, por sua vez, indicarão que esta operação em rede persiste no momento seguinte deste processo. Em outras palavras, informam que as divisões de tarefas definidas nas regras ocorrem de fato no momento de implementação das mesmas. A frequência de menções às instâncias submunicipais, e sobretudo às municipais (estas últimas pouco presentes nas decisões sobre momentos de definição) aumenta. Já a frequência de menções a instâncias de supramunicipais de CDNE perde seu destaque⁷². Isso indica que, uma vez definidos e regulamentados os processos, o foco dos conselhos desloca-se para a divisão de tarefas no nível local. Este deslocamento, por sua vez, e os motivos pelos quais conselhos mobilizam outras instâncias, transparece sua intenção de agirem inseridos em uma rede de controle em que experiências de CDNE são parte importante.

No nível submunicipal, a Tabela 5.7, abaixo, mostra menções que confirmam as relações encontradas nas decisões de definição. Conselhos aprovam o registro ou planos de trabalho das entidades receptoras de recursos, e indicam, nas decisões, que estas entidades serão objeto de fiscalização dos conselhos tutelares, e que os informará em caso de irregularidades. Em algumas decisões que alteram o *status* do registro de entidades, conselhos também enviam

⁷⁰ Em algumas decisões é determinado que as entidades devem apresentar comprovante de aprovação de seu Estatuto Social pelo MP. Além disso, a necessidade de apresentação de certidões negativas de débitos das mesmas é definida por regras emitidas pelo Tribunal de Contas do Estado.

⁷¹ Para além dos casos em que o MP figura como instância de fiscalização de irregularidades realizadas durante o atendimento dos usuários da política, é possível, em apenas uma decisão, flagrá-lo pautando a atuação do conselho de maneira mais concreta. O CMAS-BH inicia um novo processo de seleção de entidades e afirma estar fazendo isso em cumprimento de uma determinação do MP de ampliar as vagas do serviço de acolhimento institucional de crianças pertencentes a faixas etárias específicas (Resolução CMAS/BH 059/2009).

⁷² Há um número considerável de menções a conselhos nacionais (N=38). No entanto, todas elas apresentam caráter vago. Ao aprovar o registro de entidades, os conselhos de AS expressam que as mesmas deverão cumprir preceitos da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), editada pelo CNAS.

comunicados informando os conselhos tutelares sobre as alterações. Quanto às CORAS, conselhos de assistência social justificam a aprovação ou substituição de convênios das entidades da sociedade civil com base em pareceres de aprovação emitidos por estas instâncias⁷³. Há também menções em que os conselhos aprovam a manutenção de convênios, mas inserem as CORAS em ressalvas específicas, indicando que deverão visitar a instituição para a avaliação, ou simplesmente adicionando a ressalva de que as entidades não apresentaram a frequência mínima das reuniões da CORAS.

Tabela 5.7 - Menções à rede de controle sobre operadores societais da política em decisões de gestão de registro e convênios com entidades

Tipo de CDNE Instância mencionada	Esfera da instância mencionada (número de menções)					Total
	Submuni- cipal	Municipal	Estadual	Nacional	Esfera in- definida	
CDNE-IM	161	101	3	54	-	319
Conselhos gestores de PPs	112	-	3	54	-	169
Orçamento participativo	-	92	-	-	-	92
Conselhos tutelares	41	-	-	-	-	41
Conferências de políticas	-	9	-	-	-	9
Conselhos de equipamentos públicos	8	-	-	-	-	8
Controle horizontal	-	8	-	-	122	130
Ministério público	-	-	-	-	122	122
Procuradoria	-	8	-	-	-	8
CDNE-EI	-	41	-	-	-	41
Fóruns sociais	-	41	-	-	-	41
CDNE-I	-	-	-	-	8	8
Ação direta de inconstitucionalidade	-	-	-	-	8	8
Total	161	150	3	54	130	498

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

Legenda: CDNE-IM: controle democrático não-eleitoral institucional-misto; CDNE-EI: controle democrático não-eleitoral extra-institucional; CDNE-I: controle democrático não-eleitoral institucional.

No nível municipal, pode-se flagrar a continuidade dos processos em que a presença em reuniões dos fóruns sociais era colocada como requisito para aprovação de projetos de entidades. Há menções em que conselhos indeferem pedidos de entidades para terem seus projetos financiados com recursos públicos e justificam sua decisão com base na presença insuficiente destas entidades nas reuniões dos fóruns. Ademais, surgem relações com instâncias não

⁷³ Em uma decisão o conselho afirma que estaria remanejando recursos de um convênio para outro especificamente por um pedido feito pela CORAS.

mencionadas nas decisões de regulação. Este é o caso do orçamento participativo (OP), cujas demandas servem de subsídio para conselhos aprovarem convênios, alterarem seus valores, ou substituírem entidades conveniadas.

Finalmente, no que tange às instâncias de controle horizontal, também aumenta consideravelmente o número de menções ao MP. A maioria destas menções indica que o MP pode ser um caminho utilizado pelo conselho em um processo mais amplo de controle sobre irregularidades causadas pelas entidades. Ao aprovar o registro das mesmas, conselhos de AS expressam na decisão que o não cumprimento dos preceitos acordados pode levar a denúncias ao MP. Em um número mais reduzido de menções, conselhos, respectivamente de AS e EDUC, emitem comunicados ao MP sobre o status do registro de entidades, bem como sobre a não autorização de funcionamento de instituições de ensino.

A investigação das menções feitas por conselhos a instâncias de CDNE e controle horizontal durante a incidência em operadores societários da política sugere que a riqueza relacional destas instâncias se expressa em pelo menos dois aspectos. Em primeiro lugar, seus graus de institucionalização são variados. De um lado, estão instâncias institucionais mistas (CDNE-IM), cuja grande concentração de menções (64,1%) indica a presença importante das instituições híbridas na arquitetura conselhistas. Além disso, instâncias pertencentes inteiramente à sociedade civil apresentam padrões de organização suficientes para apresentar relações estáveis com a rede, tais como os fóruns sociais. Por fim, instâncias de controle horizontal também figuram de maneira importante nos dados, principalmente o MP, que congrega quase um quarto (24,5%) das menções.

Em segundo lugar, são mencionadas instâncias pertencentes a todos os níveis federativos (submunicipal, municipal, estadual e federal). E mais, o nível submunicipal, muito pouco explorado pela literatura, ganha proeminência interessante nas menções, congregando experiências como conselhos tutelares, e conselhos gestores submunicipais. Se a presença deste nível já havia sido mencionada na análise das decisões incidentes sobre outras instâncias de controle e participação municipais, aqui, elas ganham mais relevância, uma vez que os dados indicam que estas instâncias fazem parte da rede de controles emanada pelos conselhos em suas decisões de controle. O destaque, neste caso, são as CORAS. Enquanto são sujeitas a um número ínfimo de decisões dos conselhos (ver Tabela 4.1), aparecem como atores relevantes da rede emanada pelos conselhos em decisões de controle difuso.

Para além da riqueza relacional, a presença de menções às instâncias de CDNE e controle horizontal em momentos tanto de definição, quanto de gestão da política, é valiosa, pois fornece indícios de que o controle difuso não apenas envolve a atuação em rede dos conselhos, mas inserida em processos bem definidos. Isso ocorre quando a análise mais específica das menções identifica a concretização, em decisões de gestão, de parte dos vínculos anunciados pelos conselhos nas decisões de definição. Alterações nos registros de entidades são, como previsto nas decisões de definição, comunicados aos conselhos tutelares e ao MP; a participação das entidades nas reuniões dos fóruns é levada em conta pelo conselho para aprovar ou não seus projetos para recebimento de recursos públicos; conselhos de assistência social justificam a aprovação ou substituição de convênios com entidades da sociedade civil com base em pareceres de aprovação emitidos pelas CORAS. A maneira como diferem qualitativamente as menções, a depender da esfera federativa, e do grau de institucionalização das instâncias mencionadas, configura mais um aspecto do grau de definição dos processos. Conselhos estaduais e nacionais fornecem regramentos gerais e específicos que definem a atuação dos conselhos em relação às entidades da sociedade civil. Já as instâncias em nível municipal, mais próximas dos operadores societais que são sujeitos ao controle dos conselhos, participam destas entidades, e enviam informações aos conselhos, subsidiando suas decisões. Instâncias de controle horizontal, finalmente, recebem informações dos conselhos acerca de suas decisões em relação às entidades da sociedade civil, e fornecem parte da documentação para que as entidades possam registrar-se nos conselhos.

Seguir a rede, portanto, permite sugerir que o exercício do controle por parte dos conselhos sobre operadores societais ocorre menos a partir de decisões terminativas de controle enfático, e mais a partir de um processo mais difuso em que a atuação em rede do conselho importa para definir as regras e critérios, e também para gerir o atendimento a elas durante a operação das entidades societais.

Neste aspecto, inclusive, é possível remeter esse processo a momentos ainda mais distantes, em pelo menos dois sentidos. No primeiro, a análise acima permite conectar um momento aparentemente irrelevante do ponto de vista do controle à atuação de controle difuso dos conselhos. Parte dos dados mostra que, no exercício de controle difuso sobre operadores societais da política, conselhos dividem tarefas com instâncias que, em momentos anteriores, eles próprios ajudaram a constituir, tal como identificado nas decisões incidentes sobre outras

instâncias de controle e participação no município. Por exemplo, o conselho organiza as CORAS, e as CORAS realizam pareceres que subsidiam os conselhos na aprovação de convênios com entidades da sociedade civil; os conselhos definem regras de atuação dos conselhos tutelares e gerem seu processo eleitoral, e estes atuam na fiscalização de entidades da sociedade civil, sendo comunicados pelos conselhos sobre a alteração do *status* dos registros das entidades. Em um segundo sentido, foi identificada na seção anterior a baixa frequência com que conselhos de AS e DCA aplicavam sanções sobre as entidades da sociedade civil, por meio de decisões de controle enfático. As menções ao MP, como uma instância recebedora de denúncias, indicam que talvez essa atribuição fiscalizatória de fato não pertença aos conselhos, ainda que seja desempenhada por instâncias com as quais estes se relacionam.

Finalmente, chama atenção que, ao passo que conselhos de saúde concentram uma proporção grande de decisões de controle enfático sobre operadores societais, estão praticamente ausentes nas decisões de controle difuso. Como visto, há indícios que as primeiras se devam a peculiaridades da política estadual de saúde em Rio Grande do Sul. Assim, pode-se conjecturar que as definições estaduais (i) reservam aos conselhos municipais apenas a parte do processo referente à análise das prestações de contas das entidades/hospitais filantrópicos; ou (ii) bastam para que conselhos exerçam este controle, não necessitando mobilizar a arquitetura municipal. No entanto, os resultados apresentados na Tabela 4.6 mostram que, em termos gerais, a incidência dos conselhos de saúde concentra-se sobre operadores estatais, e não societais, sendo, portanto, esperada a baixa frequência de decisões de controle difuso sobre os societais.

5.2.2. UMA ATUAÇÃO DISPERSA: CONTROLE DIFUSO SOBRE A OPERAÇÃO ESTATAL DA POLÍTICA

A inserção dos conselhos em uma arquitetura de instâncias que exercem controle apresentada acima fornece indícios de que eles integram um regime de controle sobre operadores societais da política. A presença marcante de menções aos conselhos nacionais, por sua vez, indica que este seja um regime federal. No entanto, a função exercida pelos conselhos neste regime é menos uma de controle enfático, via responsabilização e aplicação de sanções sobre irregularidades, e mais de controle difuso, a partir da inserção em processos bem definidos de

definição de regras da política e de monitoramento sobre a gestão da mesma. Quanto ao controle sobre operadores estatais, por sua vez, já foram identificadas atribuições de controle enfático, bastante conectadas a uma lógica federal de operação das políticas públicas. Porém, como se comportam os conselhos em termos de controle difuso quando considerada sua incidência sobre operadores estatais da política? Os resultados indicarão que, por um lado, o conjunto de instâncias mobilizadas pelos conselhos não se altera substancialmente em comparação com a atuação sobre operadores societais. A grande diferença, no entanto, diz respeito à dimensão processual. Nesse caso, esta dimensão observada na rede de controle difuso sobre operadores societais é praticamente ausente nas decisões sobre os estatais.

A Tabela 5.8 apresenta as frequências de diferentes tipos de decisão de controle difuso. Eles podem ser arranjados a partir do seguinte processo: aprovação de diretrizes da política e orçamentos (N=45) e de regras gerais para a prestação de contas (N=2) (etapa 1); e avaliação, com base nas normas definidas previamente, de projetos do Executivo a serem implementados (N=27), e gestão dos projetos aprovados (N=1) e de compras públicas (N=15)⁷⁴ (etapa 2).

Tabela 5.8 - Mobilização da rede de controles para controlar operadores estatais da política

Classificação	Decisões totais (N)	Decisões controle difuso (N)	Decisões controle difuso (%)
Definição-outros	3	0	0,0
Diretrizes da política e orçamentos	159	45	28,4
Aprovação de projetos do Executivo	186	27	14,6
Crítérios para prestação de contas	14	2	17,8
Fiscalização-outros	23	12	50,1
Transparência do conselho	5	0	0,0
Gestão-outros	1	0	0,0
Compras públicas	46	15	33,3
Gestão de projetos do Executivo	355	1	0,4
Outros	15	0	0,0
Total	806	103	12,8

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

⁷⁴ A Tabela 5.7 também revela uma quantidade de decisões de controle difuso classificadas como fiscalização-outros. A despeito de indicarem esforços de fiscalização por parte dos conselhos, essas decisões não apresentam caráter vinculante. Publicadas em tons variados, exprimem opiniões dos conselhos, recomendações, propostas e moções, e não se encaixam em uma lógica processual clara.

Na Tabela 5.9, abaixo, são sistematizadas as menções dos conselhos às instâncias de CDNE e controle horizontal em decisões de incidência sobre operadores estatais da política. Os números diferem pouco, dificultando a busca por padrões empíricos claros.

Tabela 5.9 - Menções à rede de controle sobre operadores estatais da política em cada etapa da política

Esfera da instância mencionada Instância mencionada	Número de menções		Total
	Etapa 1	Etapa 2	
Submunicipal	16	31	47
Conselhos tutelares	13	9	22
Conselhos gestores de PPs	4	9	13
Conselhos de equipamentos urbanos	0	12	12
Municipal	18	6	24
Conferências de políticas	11	2	14
Orçamento participativo	5	0	5
Audiências públicas	0	1	1
Fóruns sociais	0	0	0
Outras comissões e eventos part.	0	2	2
Ouvidorias	2	0	2
Estadual	6	1	7
Conferências de políticas	5	0	5
Conselhos gestores de PPs	1	0	1
Inquérito civil (MP)	0	1	1
Nacional	22	5	27
Conselhos gestores de PPs	16	5	21
Conferências de políticas	5	0	5
Tribunal de contas	1	0	1
Esfera indefinida	14	4	17
Ministério público	12	2	14
Conferências de políticas	2	0	2
Ação civil pública	0	0	0
Termo de ajustamento de conduta	0	1	1
Total	76	47	123

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

Na primeira etapa do processo, diferentemente do que se observa em decisões incidentes sobre atores societais, não há um nível federativo que se destaque sobre os outros. Com exceção do nível estadual, com valores muito baixos, cada nível conta com valores entre 14 e 22

menções. No nível submunicipal, as menções direcionam-se quase que exclusivamente a conselhos tutelares. É interessante notar, inclusive, que estes são mencionados não apenas na área dos DCA, como também da EDUC. No primeiro caso, as decisões são idênticas às que incidem sobre os societais, porém direcionadas ao Executivo: em editais para seleção de projetos do Executivo para recebimento de recursos de fundos setoriais, conselhos tutelares são designados a acompanhar serviços destinados a criança e adolescente, devendo ser informados em casos de irregularidades⁷⁵. No segundo caso, conselho de educação em Belo Horizonte define diretrizes para a construção de regimentos escolares para as escolas públicas municipais, e determina que elas devem possuir mecanismos que garantam que denúncias de violação de direitos cheguem aos conselhos tutelares. Em quatro menções, conselhos consideram pareceres das CORAS (no caso da assistência social) e dos conselhos distritais (no caso da saúde) para aprovarem, respectivamente, regras de prestações de contas, e projetos específicos do Executivo.

No nível municipal, deliberações de conferências municipais são apontadas como subsídio para aprovar propostas orçamentárias da política assistência e como pontos que devem ser objeto de atenção especial durante a execução do orçamento. Conselhos de saneamento em Belo Horizonte também afirmam incluir demandas do OP em destinações de recursos de um fundo setorial.

O nível nacional conta sobretudo com menções a conselhos nacionais, que subsidiam os municipais em diferentes decisões: definição de diretrizes de regimentos escolares⁷⁶, critérios para destinação de recursos dos fundos a programas da política pelo Executivo⁷⁷, critérios para registro de programas do Executivo no conselho para recebimento de recursos do fundo⁷⁸, e diretrizes para formulação de planos municipais⁷⁹ e para apresentação de prestações de contas⁸⁰. São feitas algumas alusões vagas a conferências.

Quanto às instâncias de controle horizontal, mais uma vez o MP é o protagonista. A maioria das menções segue o padrão idêntico ao encontrado nas decisões de controle difuso sobre

⁷⁵ Além destas decisões, há uma menção em que o conselho define uma padronização das definições de programas de atendimento, com o intuito de criar um sistema integrado de informações com a secretaria, e atribui decisões específicas que devem ser tomadas pelos conselhos tutelares:

⁷⁶ Resolução CNE/CEB nº 5/2009, 4, 3 e 7/2010, e Parecer CNE/CEB nº 38/2002.

⁷⁷ Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, publicada em 11/11/2009 pelo CNAS.

⁷⁸ Resolução CONANDA nº 71/2001, art. 3º, e Resolução CNAS 17/2011.

⁷⁹ Resolução CONANDA nº 119/2006.

⁸⁰ Resolução CNAS nº 130/2005.

operadores societais para a seleção de projetos para recebimento de recursos: o conselho determina que haja uma interface estabelecida entre os recebedores dos recursos e o MP, de maneira que suspeitas de violação de direitos dos usuários da política devem ser informados, pelos entes recebedores, à instituição de controle⁸¹.

A segunda etapa do processo apresenta números mais reduzidos. Dos diferentes níveis federativos, apenas o submunicipal conta com um número razoável de menções. Em decisões que registram programas e serviços prestados pelo Executivo, fica definido que conselhos tutelares serão avisados caso sejam descumpridas as determinações expressas na decisão. Quanto aos conselhos submunicipais (CORAS e conselhos distritais de saúde), as menções são variadas. Ora devem acompanhar projetos do Executivo, ora emitem pareceres de avaliação de propostas do Executivo. Finalmente, conselhos de equipamentos (no caso, conselhos gestores de hospitais públicos), emitem pareceres que subsidiam a aprovação, por parte dos conselhos municipais, de obras em hospitais públicos.

Em todos os outros níveis, e também em relação às instâncias de controle horizontal, as menções são apenas residuais. De maneira geral, conselhos justificam decisões com base em determinações de outras instâncias. Discussões de audiências públicas são consideradas para que o conselho de saúde de Porto Alegre discipline o exercício de controle da secretaria sobre hospital contratado para executar a política; deliberações de conferências, para a aprovação de projetos do Executivo na área da saúde; e conselhos nacionais, para a aprovação da adesão do Executivo a programas federais⁸² e projetos municipais específicos⁸³ também na área da saúde. Quanto às instâncias de controle horizontal, há apenas uma referência ao MP, em que o conselho de saúde aprova a municipalização de um hospital, e determina que Executivo e o MP acompanhem, repassando documentos ao conselho.

Em suma, os dados informam, uma quantidade muito reduzida de menções no momento posterior ao das decisões de definição. Enquanto nessa primeira etapa era possível identificar 76 menções à rede de controles, na seguinte, o número reduz-se para 47. Essa descontinuidade numérica vem acompanhada de uma descontinuidade no conteúdo das decisões. De fato,

⁸¹ Ademais, em uma decisão que define diretrizes para a elaboração de regimentos escolares, o conselho indica que escolas devem informar ao MP a lista de alunos com número excessivo de faltas.

⁸² Resolução CNS nº 322/2003.

⁸³ Resolução CNS nº 354/2005.

a análise das menções, aliada à descrição das decisões, permite identificar que a lógica processual observada na rede de controle difuso sobre operadores societais é praticamente ausente quando os conselhos decidem sobre operadores estatais da política.

A lógica processual parece ocorrer apenas entre decisões que definem os critérios de seleção de projetos para receberem recursos de fundos e, mais tarde, os aprovam. Ainda assim, se os momentos seguintes, de gestão sobre a implementação dos projetos passam pelo crivo dos conselhos, estes parecem operar de maneira isolada, sem mencionar outras instâncias. Decisões de definição que aprovam planos orçamentários, por sua vez, não têm prosseguimento claro em decisões posteriores. O mesmo pode ser dito sobre decisões que definem critérios para implementação das políticas setoriais por parte do Executivo. Aqui, o exemplo mais ilustrativo é o das decisões sobre regimentos escolares, sobre as quais a rede de controles aparece operando apenas nos momentos de definição – conselhos atuam nos momentos de gestão sem, no entanto, acusar inter-relações com outras instâncias. No caso da assistência social, por sua vez, há decisões que aprovam planos de ação anuais da política sobre as quais a rede de controles opera. Pode-se esperar que conselhos considerem estes planos para analisar as prestações de contas e relatórios de gestão do Executivo em decisões de controle enfático sobre o Estado. Não obstante, não é possível captar a rede de controles operando nos momentos intermediários, tal como ocorre nas decisões sobre operadores societais.

Ao mesmo tempo em que há decisões da primeira etapa descontinuadas na seguinte, é possível encontrar decisões que pertencem àquela que seria a segunda etapa, mas que não contam com sua devida correspondência em decisões da primeira. O exemplo mais claro são as decisões que aprovam a adesão dos municípios a programas estaduais e federais. Nestes casos, não é possível encontrar decisões em que conselhos definam critérios para este tipo de atividade, por razões um tanto triviais – quem define essas diretrizes são os próprios entes federativos que transferem os recursos. Em sentido análogo, enquanto conselhos de saúde levam em consideração pareceres dos conselhos gestores de equipamentos para aprovar reformas e obras em hospitais públicos, não é possível encontrar decisões de controle difuso que regulem atividades deste tipo.

Os resultados sugerem que, quando incidem sobre operadores estatais da política, conselhos o fazem não sobre etapas conectadas de alguns processos, mas sobre etapas específicas de uma variedade de processos. Por exemplo, uma vez que aprovam o planejamento anual da

política, sua incidência volta a ocorrer com mais vigor apenas na análise das prestações de contas. Esta possibilidade é corroborada pela análise geral das decisões (não apenas as de controle difuso), em que é possível identificar que, em comparação com as incidentes sobre operadores societais, as decisões tomadas em relação a operadores estatais concentram-se mais em momentos de definição e fiscalização, do que de gestão. A julgar pelas menções analisadas, conselhos tampouco indicam que esta etapa intermediária de acompanhamento estaria sendo realizada por outras instâncias, em um sentido de divisão de tarefas.

Por um lado, isso pode ser interpretado como um padrão de incidência mais forte no caso das decisões sobre operadores estatais, concentrado em momentos mais relevantes da política. Ainda assim, os padrões decisórios encontrados não deixam de levantar conjecturas interessantes quanto às possíveis diferenças em termos de efetividade do controle exercido. Até que ponto um domínio mais amplo sobre as diferentes etapas do processo de controle sobre operadores societais não podem resultar em uma capacidade mais forte dos conselhos de moldar a atuação desses atores? Em sentido análogo, pode-se indagar se a ausência dos conselhos (ou sua falta de capacidade de compensar esta ausência mediante a mobilização da rede de controles) em etapas de gestão da política, quando incidem sobre operadores estatais, não diminuiria sua capacidade de exercer controle sobre estes atores. Respostas a estas perguntas não são oferecidas por este trabalho, e demandam pesquisas voltadas especificamente a investigar a efetividade do controle dos conselhos sobre estes atores. Ainda assim, este pode constituir um caminho futuro de investigação para compreender os conselhos, tanto no que tange às suas possibilidades de incidência, quanto as de estabelecer relações efetivas de *accountability*.

Por fim, vale a pena apontar que, como esperado, conselhos de saúde compensam sua baixa presença em decisões de controle difuso sobre operadores societais com uma presença mais marcante nas incidentes sobre os estatais. Conselhos desta área lideram a frequência de menções concentrando mais de metade das mesmas.

5.2.3. CONSELHOS E AUDIÊNCIAS EM INTER-RELAÇÃO: CONTROLE DIFUSO SOBRE A PRODUÇÃO DE EXTERNALIDADES

Enquanto a inserção na rede de controles é identificada em cerca de 14% das decisões sobre operadores societais e estatais da política, a primeira diferença perceptível das decisões

sobre agentes produtores de externalidades é que apenas 6,3% de suas decisões podem ser consideradas de controle difuso. Plausivelmente, é de esperar que o padrão de inter-relações nestes casos seja mesmo distinto, devido aos setores a que pertencem os conselhos que incidem sobre produtores de externalidades: sobretudo, meio ambiente, patrimônio e política urbana. Como pode-se conferir na Tabela 5.10, o padrão empírico de menções nas decisões em questão apresenta-se de maneira bastante clara.

No momento de definição, são feitas 31 alusões à rede de controles, sendo que estas se concentram nas decisões de definição de regras e critérios de proteção dos objetos da política em relação aos agentes produtores de externalidades. Há 15 alusões vagas a conferências de políticas feitas em apenas cinco decisões, em que o Conselho Municipal do Idoso de Belo Horizonte define regras para que construções de acesso público promovam acesso a água potável e sanitários. Já conselhos nacionais são mencionados nove vezes, todas como normatizações do Conama que permitem aos conselhos municipais regular a política ambiental no município, definindo critérios para instalação de recipientes para a coleta de produtos descartados potencialmente perigosos à saúde⁸⁴; classificando atividades econômicas⁸⁵; e definindo diretrizes para licenciamento ambiental de agentes produtores de externalidades⁸⁶. Audiências públicas, por sua vez, são mencionadas três vezes. Nos três casos, os conselhos definem regras de proteção do objeto da política (licenciamento ambiental e de uso e ocupação do solo), e estabelecem os critérios para a convocação de audiências públicas. Finalmente, há duas menções ao Ministério Público, em que o conselho afirma obedecer a decisões e prazos previamente definidos pelo MP para aprovar uma proposta de alteração de zoneamento em uma área específica.

⁸⁴ Resolução Conama nº 313/2002

⁸⁵ Resolução Conama nº 307/2002

⁸⁶ Resoluções Conama nº 237/1997 e 412/2009. Este é um resultado inesperado. Se o processo de licenciamento ambiental é definido desde o nível federal, fica o questionamento sobre a razão de apenas Belo Horizonte contar com uma produção razoável de decisões do conselho de meio ambiente.

Tabela 5.10 - Menções à rede de controle em decisões sobre agentes produtores de externalidades em cada etapa da política

Esfera da instância mencionada Instância mencionada	Número de menções			Total
	Definição	Gestão	Outros	
Municipal	10	178	3	191
Audiências públicas	3	163	-	166
Conferências de políticas	5	8	1	14
Orçamento participativo	-	8	-	8
Outras comissões e eventos part.	2	-	-	2
Procuradoria	-	-	1	1
Esfera indefinida	2	16	1	19
Ministério público	2	8	1	11
Termo de ajustamento de conduta	-	8	-	8
Nacional	14	-	-	14
Conferências de políticas	5	-	-	5
Conselhos gestores de PPs	9	-	-	9
Estadual	5	-	-	5
Conferências de políticas	5	-	-	5
Total	31	194	4	229

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

É possível encontrar uma conexão interessante quando consideradas decisões de controle difuso no momento posterior ao da definição: gestão. Enquanto as regras emitidas pelos conselhos referentes ao licenciamento ambiental e ao uso e ocupação do solo previam a realização de audiências públicas, em um grande número de decisões de gestão, o conselho de meio ambiente de Belo Horizonte comunica o recebimento de pedidos de licenciamento de empreendimentos específicos, e abre prazo para a solicitação de realização de audiências públicas. São realizadas 163 menções. Neste caso, o processo pode ser remetido a decisões dos conselhos incidentes diretamente sobre instâncias de controle e participação municipais. A Tabela 4.1, aponta a existência de 48 decisões convocando audiências públicas. Estas fazem parte deste mesmo processo. Há ainda oito menções ao Orçamento Participativo, em que o conselho aprova o licenciamento ambiental de obras públicas originadas por meio de demandas do OP, e oito menções a conferências, que teriam servido de subsídio para que o conselho de política urbana de Belo Horizonte permitisse instalação de imóveis em áreas protegidas. Por fim, expedientes mais institucionalizados de controle são invocados também no exercício do controle

difuso sobre agentes produtores de externalidades. Em oito menções, o conselho de patrimônio de Belo Horizonte aprova projetos de intervenção em bens culturais tombados, mas define medidas compensatórias e invoca o MP para fiscalizá-las. Em outras oito, o conselho permite que empreendimentos não tenham sua licença cancelada graças à assinatura de um termo de ajustamento de conduta entre os atores controlados e o Executivo.

Em suma, nesta lógica ainda pouco explorada de controle (sobre produtores de externalidades), não apenas os atores sujeitos ao controle diferem (são sobretudo pertencentes à iniciativa privada), como também as características mais substantivas do controle. Nas decisões de controle enfático, já foi visto que conselhos operam na condição de câmaras recursais de penalidades infringidas a irregularidades. Os resultados presentes, por sua vez, revelam que a rede de controles mobilizada pelos conselhos também varia em diferentes aspectos. Por um lado, conselhos nacionais, assim como nos outros casos, continuam trazendo regramentos que servem de subsídio à definição das regras de atuação dos atores sujeitos às decisões dos conselhos. Por outro lado, a composição da rede é distinta. Primeiramente, não há qualquer alusão a instâncias de nível submunicipal, indicando que a ainda pouco explorada capilaridade institucional dos conselhos no território local seja uma característica distintiva dos setores de políticas sociais (assistência social, DCA e saúde), que têm necessidade de um contato mais direto com os usuários. Em segundo, e principalmente, a instância protagonista na rede de controles emanada pelos conselhos são as audiências públicas. Estas instâncias surgem em diferentes etapas do processo de controle sobre agentes produtores de externalidades: as regras de atuação destes atores definem os momentos em que audiências devem ser convocadas; as decisões de gestão estabelecem prazos específicos para sua convocação quando o conselho concede licenças ambiental; e então, os conselhos aparecem convocando, eles próprios, as audiências que são parte desse processo.

5.3. SÍNTESE

Diferentemente do capítulo anterior, os dados analisados neste capítulo têm capacidade limitada de gerar diagnósticos conclusivos quanto à operação dos conselhos, principalmente no que tange ao controle difuso. Como afirmado anteriormente, não há critérios definidos

para que conselhos façam menções às instâncias com as quais se relacionam durante sua tomada de decisão. Assim, a ausência de menções não significa necessariamente ausência de vínculos, e isso limita a capacidade de comparar diferentes formas de inserção dos conselhos nas arquiteturas processuais de controle. Ainda assim, os resultados permitem levantar algumas interpretações tentativas, ou hipóteses, de maneira que o propósito aqui é indicar possíveis caminhos futuros de pesquisa no sentido de compreender regimes de controle das políticas públicas integrados por conselhos e outras instâncias de inovação democrática.

Em primeiro lugar, a análise das decisões de controle enfático mostra que conselhos podem tomar decisões que atendem empiricamente ao crivo conceitual mais exigente de uma relação de *accountability*. Fazem isso não apenas quando agem sobre operadores estatais da política, mas também sobre operadores societais e agentes produtores de externalidades. Esta constatação é uma novidade, na medida em que não havia sido identificada ainda de maneira sistemática, e traz implicações sobre a compreensão das características qualitativas da *accountability* potencialmente realizada por conselhos. Em segundo lugar, a partir da análise de decisões de controle difuso pode-se afirmar que conselhos não exercem funções de controle de maneira isolada. Pelo contrário, estão vinculados a um conjunto relativamente diverso de instâncias que podem exercer controle.

Pensar conjuntamente controles difuso e enfático, a partir das distintas lógicas propostas no Capítulo 4 permite identificar algumas pistas sobre possíveis regimes de controle – conjuntos de regras que definem formas que a sociedade civil tem de exercer controle democrático para além das eleições (Isunza, Gurza Lavalle, 2012) – constituídos por arquiteturas nas quais conselhos encontram-se inseridos.

É possível distinguir pelo menos dois regimes de controle que operam nacionalmente. O primeiro deles é sobre operadores societais da política. Nesse caso, conselhos integram uma arquitetura de instâncias que exercem controle sobre a implementação das políticas sociais por parte de organizações não-estatais. Pertencem a este regime conselhos de assistência social e DCA. O controle que exercem incide, majoritariamente, sobre o acesso dessas organizações a recursos públicos, sobretudo federais repassados por meio de fundos setoriais, a partir de seu registro nos conselhos, e da aprovação ou não de convênios com o executivo municipal. Esse regime é formado por uma arquitetura variada de instâncias que dividem tarefas em processos claros e estruturados. São mencionadas instâncias supramunicipais, municipais,

submunicipais, com diferentes graus de institucionalização – desde aquelas pertencentes exclusivamente à sociedade civil, até instituições de controle horizontal. Conselhos recorrem a essa arquitetura, tanto em decisões de definição da política setorial, quanto em decisões seguintes, de gestão administrativa, e diferentes partes da arquitetura são mobilizadas a depender do momento da política em que se encontram as decisões. Mais ainda, é possível identificar que vínculos previstos pelos conselhos nas decisões de definição são concretizados nas decisões do momento seguinte, de gestão. Por outro lado, não se pode confirmar se instâncias pertencentes a esta arquitetura guardam atribuições de controle enfático sobre os operadores societais. No entanto, se o fizerem, os dados indicam que conselhos se encontram quase que completamente alijados desta fase do processo. Os resultados da Tabela 5.3 indicam que conselhos de assistência e DCA têm publicadas apenas 35 decisões de controle enfático sobre operadores societais da política. Nas decisões de controle difuso, conselhos fazem alusões vagas a processos investigativos seguidos pelo Ministério Público, mas não é possível identificar se estes dois atores atuam de maneira estruturada na identificação de irregularidades das entidades. De qualquer forma, seriam necessários novos desenhos de pesquisa para identificar a existência de padrões de controle enfático sobre estes atores realizados por outras instâncias pertencentes à arquitetura. Por ora, pode-se apenas levar a hipótese de que o regime nacional de controle sobre operadores societais da política é integrado por uma arquitetura que exerce controle de maneira difusa. Ou seja, diferentes instâncias dividem tarefas para controlar o acesso de entidades societais a recursos públicos antes e durante a implementação das políticas de assistência social e garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Os dados indicam a existência de um segundo regime nacional de controle, desta vez sobre operadores estatais da política. Nesse caso, o controle ocorre principalmente sobre a utilização de recursos federais por parte do executivo municipal para implementar políticas sociais. Integram esse regime os conselhos de assistência social e saúde e, ao contrário do que ocorre no regime de controle sobre operadores societais, os conselhos atuam de maneira mais estruturada no exercício de controle enfático – mais especificamente, na análise de prestação de contas do executivo. As decisões indicam a existência de uma estrutura de repasse de recursos entre os entes federativos bastante desenvolvida – há indícios de que as prestações de contas são analisadas periodicamente pelos conselhos, e de que os recursos analisados pertencem a

fundos setoriais, instrumentos que facilitariam a transparência e o monitoramento. Neste regime, e também no anterior, os resultados sugerem que conselhos possam ter servido como uma das estratégias do governo federal para garantir algum grau de convergência na implementação descentralizada das políticas sociais nos municípios. Por outro lado, os dados fornecem indícios de que a inserção dos conselhos em redes mais amplas de atores que exercem controle sobre o executivo municipal ocorre de maneira dispersa. É verdade que a lista de instâncias mencionadas não difere muito daquela presente no regime de controle sobre operadores societários. Contudo, não apenas há menos menções à arquitetura, de maneira geral, como também a conexão das decisões de controle difuso em diferentes etapas da política é pouco clara. Ao mesmo tempo em que há decisões de definição da política descontinuadas na etapa seguinte, é possível encontrar decisões que pertencem àquela que seria a segunda etapa (gestão da política), mas que não contam com sua devida correspondência em decisões de definição. De maneira geral, em termos processuais, nesse regime conselhos atuavam principalmente definindo critérios de implementação da política (e nesse processo, mencionam regulamentações fornecidas pelos conselhos nacionais) e então fiscalizando o executivo após esta implementação, podendo responsabilizá-lo caso encontre irregularidades. Se outras instâncias operam em momentos intermediários (na gestão), conselhos não as mencionam em suas decisões. Pesquisas futuras poderiam investigar se de fato há lacunas nesta etapa intermediária, e quais as possíveis implicações. Como indicado no capítulo, não é claro se fortalecem ou enfraquecem a capacidade de controle dos conselhos.

Estes dois casos, no entanto, não esgotam as possibilidades de regimes de controle de que conselhos podem fazer parte. Os dados apontam alguns indícios da existência de regimes subnacionais (estaduais, ou mesmo municipais) de controle em que conselhos atuam como uma instância relevante. A identificação de padrões de controle não convergentes nos municípios analisados nesta pesquisa constitui um primeiro passo para investigar a existência de regras subnacionais que atribuem funções de controle a conselhos e outras instâncias de inovação. Pelo menos três casos podem ser mencionados aqui, os quais constituiriam pontos de partida interessante para uma iniciativa voltada a desvendar regimes subnacionais de controle. A Tabela 5.3 revelou um resultado inesperado: a existência de conselhos de saúde exercendo controle em sua versão enfática sobre atores pertencentes à sociedade civil, tais como associ-

ações hospitalares. A descrição dessas decisões, que se apresentam em número não desprezível, por sua vez, permitiu identificar que todas elas pertenciam a conselhos de saúde de Porto Alegre. Mais especificamente, as prestações de contas analisadas pelos conselhos referiam-se a recursos utilizados a partir da adesão das entidades da sociedade civil a um programa do governo estadual. A suposição que se pode fazer, nesse caso, é que as regras do programa vinculem o recebimento de recursos pelas entidades ao controle exercido por conselhos municipais. O segundo caso diz respeito à atuação do conselho municipal de patrimônio histórico de Belo Horizonte. Como visto no capítulo anterior, um programa estadual teria induzido a criação e operação de conselhos de patrimônio em diferentes cidades de Minas Gerais. Nestes dois casos, há dados muito limitados sobre a existência de uma arquitetura de controle que envolva outras instâncias além dos conselhos. Há apenas alguns casos em que o conselho de patrimônio invoca o MP para fiscalizar atores que deveriam realizar medidas compensatórias à intervenção em imóveis tombados.

Por sua vez, há indícios de um terceiro regime subnacional de controle operado por conselhos de meio ambiente. De um lado, o conselho pauta-se em normativas do conselho nacional do meio ambiente para regulamentar a política ambiental municipal, definido critérios de licenciamento que atores, principalmente provenientes da iniciativa privada devem seguir. O conselho também mobiliza audiências públicas, para que os atores que tiveram suas licenças aprovadas sejam publicamente apresentados e escrutinados. No caso de irregularidades, ainda, o conselho opera como uma instância recursal, definindo o destino de recursos impe-trados por atores sancionados pelo executivo por terem infringido a legislação ambiental do município. Os dados não são conclusivos quanto ao pertencimento deste regime de controle ao nível estadual ou municipal. Por um lado, o conselho segue orientações do conselho nacional. Por outro, opera a partir de uma legislação ambiental municipal. No entanto, o fato de que os conselhos de meio ambiente e de patrimônio contam com doses médias de institucionalização federal indica que iniciativas de os tornar estruturados e produtivos partam de governos subnacionais. De qualquer forma, é possível afirmar que este regime, tal como aquele integrado por conselhos de patrimônio são suficientemente estáveis em termos institucionais a ponto de garantirem a seus respectivos conselhos patamares surpreendentemente elevados de produtividade decisória, tal como apontado no capítulo anterior.

Como argumentado no Capítulo 2, a estratégia analítica aqui adotada permitiu encontrar uma riqueza interessante de instâncias com as quais conselhos interagem ao exercer controle sobre outros atores. Instâncias mencionadas pela literatura, tais como os conselhos nacionais e o Ministério Público, de fato aparecem de maneira expressiva nos vínculos analisados. Por outro lado, é interessante notar que conferências contam com uma presença bastante limitada de menções. Além disso, outras instâncias pouco mencionadas aparecem como relevantes, como é principalmente o caso das instâncias submunicipais com as quais conselhos aparecem dividindo tarefas de controle e monitoramento, e por vezes chegando a considerá-las como subsídio para a aplicação de sanções a atores que agiram de maneira irregular.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões e interpretações dos resultados desta dissertação encontram-se já desenvolvidas ao final dos capítulos. Os dois primeiros contam com sínteses que congregam os pontos do texto que devem ser levados adiante para pensar as análises empíricas. Os dois últimos capítulos, por sua vez, compilam as discussões dos resultados obtidos e das implicações dos mesmos para o diálogo com as literaturas analisadas. Não convém, portanto, repetir essas considerações nesta seção final. Assim, cada capítulo será retomado de maneira sucinta a seguir e, ao fim, serão apontados alguns caminhos futuros para a continuidade da pesquisa aqui realizada.

Esta dissertação teve como objetivo produzir uma primeira apreciação sistemática acerca da capacidade dos conselhos de exercer controle e *accountability*. O Capítulo 1 defendeu a *accountability* como um conceito pertinente para pensar o papel de instâncias de inovação democrática, tais como os conselhos. Para isso, precisou enfrentar um desafio duplo: manter o processo proveitoso de ampliar os tipos de experiências empíricas consideradas sob o bojo da *accountability* – sobretudo experiências de inovação democrática – e, simultaneamente, manter intacta a estrutura básica deste conceito. O esforço de pluralização das encarnações do conceito (por exemplo, dos tipos de atores sujeitos ao controle), sem ferir os elementos que o definem, pode identificar com precisão diferentes dinâmicas políticas das democracias contemporâneas. A saída encontrada para incluir o papel de experiências de inovação democrática neste quadro, instâncias que não atendem de maneira cabal à ossatura conceitual da *accountability*, consistiu em recorrer a um de seus cognatos – controle. Mais especificamente, defendeu-se a utilização da especificação conceitual “controle difuso” para fazer alusão a experiências em que o exercício do controle ocorre a partir da atuação de arquiteturas de instâncias inseridas de maneira difusa em partes de um processo de *accountability*. A proximidade entre controle e *accountability*, por sua vez, permitiria considerar possíveis implicações de intercâmbios entre padrões enfáticos e difusos de controle em sistemas políticos.

Como o objeto da dissertação são os conselhos, foi pertinente identificar como aqueles que estudam essas instâncias as compreenderam, à luz das distinções desenvolvidas no capítulo anterior. Partindo deste problema, o Capítulo 2 procurou responder a duas perguntas:

quem são os atores sujeitos à incidência dos conselhos na visão da literatura, e como ela enxerga a inserção dos conselhos em arquiteturas processuais de controle? Quanto à primeira questão, foi possível identificar uma interessante evolução da literatura que ocorreu em paralelo ao desenvolvimento de seu objeto. Ao passo que conselhos se firmaram institucionalmente no Estado brasileiro, mais complexa tornou-se a compreensão da literatura quanto aos atores sobre os quais essas instâncias incidem. O caráter específico dessa evolução já foi sintetizado no Capítulo 2. Aqui, vale apenas apontar que não apenas foi reconhecida uma variedade de atores sobre aos quais são remetidas as decisões dos conselhos, como os diagnósticos mais finos passaram a vincular a atuação sobre tipos de atores específicos a padrões próprios de incidência sobre as políticas públicas. Quanto à segunda questão, foi identificada uma evolução no sentido de levar a dimensão da arquitetura ao primeiro plano da análise. Esforços de categorização e comparação entre instâncias de inovação democrática passaram a pressupor a relevância de que estas instâncias operem em conjunto. Mais recentemente, os próprios padrões de interconexão tornaram-se objeto de pesquisas.

A definição do enquadramento analítico da dissertação ocorreu no Capítulo 3, tendo por base a proposta geral de avaliar sua capacidade de produzir expedientes de controle e *accountability*. Optou-se por analisar a produção decisória de conselhos em um período de sete anos, a partir da coleta de decisões publicadas em Diários Oficiais. No conteúdo das decisões foi possível distinguir quem são seus destinatários, o que, por sua vez permitiu analisar de maneira sistemática a pergunta sobre quais são os atores sujeitos ao controle potencial dos conselhos. Ademais, em alguns casos, conselhos mencionam outras instâncias de inovação democrática enquanto incidem sobre outros atores e isso permitiu realizar uma primeira análise geral da inserção dos conselhos em arquiteturas mais amplas de controle. Já a escolha por analisar decisões constitui uma estratégia proveitosa para identificar as possibilidades de exercer controle nas mãos dos conselhos. Coletar e computar decisões de maneira sistemática acarretou em benefícios, permitindo construir um quadro interessante sobre a operação dos conselhos. De um lado, permitiu medir a produção decisória de diferentes conselhos, em diferentes municípios, aumentando possibilidades de comparação e generalização dos resultados. De outro, definir critérios sistemáticos de classificação das decisões constituiu um passo importante para realizar um diagnóstico empírico de sua atuação sem que expectativas (normativas ou de outra ordem) do pesquisador em relação a ela interferissem nos resultados. O

trabalho de interpretação normativa, como visto, tem como ponto de partida justamente este diagnóstico.

Os dois últimos capítulos indicam que o enquadramento analítico e as abordagens metodológicas escolhidas foram capazes de desvendar aspectos inesperados dos conselhos. Alguns dos principais achados do Capítulo 4 indicam que atores estatais são sujeitos a um número consideravelmente reduzido de decisões dos conselhos analisados. Essas decisões, por sua vez, se endereçam com maior frequência a operadores societais da política e agentes produtores de externalidades. E os padrões encontrados apresentam tendência de convergência e divergência territorial consoantes o papel do Executivo federal na criação e especificação das funções dos conselhos em nível local. E mais, ao mesmo tempo em que conselhos apresentam capacidades distintas de incidência sobre as políticas a depender dos padrões de controle que reproduzem, é possível encontrar conselhos com alta produção de mais de um padrão simultaneamente.

Reconhecendo as limitações dos dados analisados no Capítulo 5, foi possível levantar algumas hipóteses quanto à existência de regimes de controle integrados por conselhos. Os padrões decisórios de controle enfático e difuso mostram a existência de pelo menos dois regimes nacionais de controle, um sobre operadores societais de políticas sociais, e outro sobre estatais. A despeito de algumas similaridades quanto às funções previstas destes regimes (controle do acesso a recursos públicos federais destinados à implementação descentralizada das políticas sociais), eles diferem em vários aspectos: principalmente, os conselhos que os integram e, plausivelmente, o grau de estruturação das arquiteturas ao longo do processo de controle. A interpretação das tendências de convergência e divergência territorial à luz da produção de decisões de controle enfático e difuso permitem sugerir a existência também de regimes subnacionais. Esses regimes podem estar voltados a propósitos distintos dos regimes nacionais (por exemplo, o controle do processo de licenciamento ambiental e prevenção de danos a objetos protegidos pela política), bem como serem integrados por outros conselhos.

Em uma interpretação mais geral dos resultados, defende-se aqui que produzir diagnósticos empíricos sobre a capacidade dos conselhos de exercer controle é um bom caminho para interpretar os papéis desempenhados por estas instâncias em termos de democratização. Sua atuação sobre as políticas públicas, por meio das decisões analisadas, atende a diferentes cri-

vos conceituais do controle e da *accountability* democráticos apresentados no Capítulo 1: conselhos remetem suas decisões a outros atores, integram arquiteturas de controle, e reproduzem, ainda que em frequência mais tímida, padrões mais exigentes próprios de relações de *accountability*. Não obstante, uma visão de controle democrático focada sobre a incidência da sociedade sobre atores estatais é insuficiente para compreender que controle podem exercer os conselhos. Os resultados apresentados nesta dissertação sugerem que conselhos municipais produzem controle sobre as políticas públicas respeitando o formato a partir do qual estas vieram a se constituir no Estado brasileiro pós-transição, ou seja, no interior dos contornos dilatados da governança contemporânea das políticas públicas. Conselhos de setores distintos integram regimes de controle compostos por arquiteturas e pertencentes a diferentes esferas federativas. Inseridos nestas arquiteturas, incidem sobre atores responsáveis por seguir regras ou processos específicos das políticas públicas. Por exemplo, como visto no fim do Capítulo 5, conselhos de assistência social podem integrar regimes nacionais de controle do acesso de recursos públicos federais repassados para organizações societárias designadas a implementar a política de assistência. Ao mesmo tempo, conselhos de meio ambiente podem integrar regimes subnacionais de controle sobre a produção de externalidades por atores pertencentes à iniciativa privada, por exemplo, definindo regras ambientais locais, e fiscalizando o cumprimento dessas regras por parte dos atores, podendo aplicar-lhes sanções em caso de irregularidades.

Esta dissertação não se propõe a fazer um levantamento exaustivo dos regimes de controle compostos por arquiteturas de instâncias de inovação democrática tais como os conselhos. No entanto, defende uma abordagem a partir da qual a atuação dos conselhos e de outras instâncias de inovação democrática pode ser analisada, e seu papel interpretado. Assim, parte importante do teste quanto à pertinência do trabalho aqui realizado diz respeito à sua capacidade de levantar constatações e perguntas não respondidas e, portanto, abrir caminhos para o desenvolvimento de agendas de pesquisa.

Esforços futuros voltados a identificar diferentes regimes de controle podem auxiliar a compreender a complexa camada de inovações democráticas que vem se configurando no Brasil. Um caso especialmente interessante, aqui, consiste no exercício do controle potencial de conselhos sobre agentes produtores de externalidades. No conjunto de dados analisados nessa dissertação, é possível identificar que esta lógica de controle está concentrada no município

de Belo Horizonte. No entanto, não se conhecem ainda os regimes específicos que levam conselhos a exercer essas funções. Esta seria uma peculiaridade municipal, ou estadual? Há alguns indícios de que haja arquiteturas estaduais de controle operando (principalmente no caso dos conselhos de patrimônio). Ao mesmo tempo, o fato de que os conselhos de diferentes setores realizam esse tipo atividade naquele município levanta a possibilidade de que haja diferentes regimes operando simultaneamente.

Responder a estas questões, por sua vez, pode auxiliar a compreender melhor os padrões de convergência e divergência territorial no exercício de controle por parte dos conselhos. Os resultados obtidos neste trabalho, como argumentado anteriormente, possuem alguma capacidade de generalização. Espera-se que os padrões aqui encontrados, sobretudo no que tange aos regimes nacionais de controle, se reproduzam com alguma estabilidade em municípios de grande porte e metrópoles. No entanto, fica o questionamento sobre como municípios de menor porte se comportam, e quais medidas tomadas pelo governo federal para garantir o desenvolvimento de regimes supra-municipais em municípios dotados de baixas capacidades de implantar arquiteturas de controle.

Para analisar as arquiteturas de controle onde conselhos encontram-se inseridos, a dissertação escolheu um enfoque sobre os vínculos com outras instâncias anunciados espontaneamente por eles ao longo de suas decisões. Por um lado, como afirmado acima, essa estratégia é proveitosa na medida em que a tendência dos resultados trabalha contra as expectativas do pesquisador. Não há critérios claros para que conselhos façam alusão a outras instâncias, de maneira que é possível sugerir que, se o fazem, é porque consideram relevante. No entanto, em termos de precisão descritiva das arquiteturas, os resultados apresentados aqui podem ser incrementados, em pelo menos dois sentidos. Primeiro, fontes alternativas de dados – por exemplo, entrevistas com conselheiros e análise de regras institucionais – podem tornar mais precisas as descrições quanto ao lugar ocupado pelos conselhos nas arquiteturas de controle que integram. Em lugar, como o trabalho ajustou seu foco sobre a produção decisória dos conselhos, os vínculos encontrados partiram necessariamente destas instâncias, mostrando como os *conselhos* se inserem nas arquiteturas de controle. No entanto, descrições das arquiteturas em si podem identificar outras instâncias relevantes em momentos do processo de controle em que conselhos não operam. Uma possibilidade promissora nesse sentido é tomar, como ponto de partida, as políticas setoriais. Se regimes de controle envolvem conjuntos de

regras definidas formalmente, o estudo da estrutura institucional das políticas públicas coloca-se como um passo importante para identificar diferentes regimes, e investigar suas tendências à convergência territorial.

Outra questão levantada no trabalho diz respeito à efetividade do controle potencialmente exercido pelos conselhos. Uma pergunta que a dissertação não se propôs a responder diz refere-se à medida em que as decisões tomadas pelos conselhos são ou não obedecidas. A relevância dos conselhos como instâncias de controle passa necessariamente por esta aferição e, portanto, por indagações quanto aos determinantes da efetividade do controle exercido pelos conselhos, e quanto aos mecanismos de *enforcement* de que eles, ou melhor, as arquiteturas a que pertencem, dispõem para fazer valer suas decisões. Como apontado na introdução, todavia, ainda há um caminho longo para responder a essas indagações.

Como apontado na epígrafe desta dissertação, a compreensão das complexas e ambíguas democracias contemporâneas e das experiências de inovação que pertencem a elas passa necessariamente pelo esforço de catalogar o que fazem, e investigar suas possibilidades. Espera-se que este trabalho tenha oferecido alguma contribuição nesse sentido, esclarecendo algumas das atividades realizadas pelos conselhos, e discutindo possibilidades por elas propiciadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKERMAN, J. M. Co-Governance for *Accountability*: Beyond “Exit” and “Voice”. **World Development**, v. 32, n. 3, p. 447–463, 2004.
- ALMEIDA, C. Conselhos gestores e regulação: a assistência social em tempos de transição. **Política & Sociedade**, v. 8, n. 15, 3 nov. 2009.
- ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. DA. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 250–285, 2016.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, n. 109, p. 68–92, 2012.
- ALMOND, G. A.; VERBA, S. **The Civic Culture**: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963.
- ARANHA, A. L. M. **Corruption and the web of accountability institutions in Brazil**. In: XII BRAZILIAN STUDIES ASSOCIATION CONFERENCE, KING’S COLLEGE, 2014, London. **Proceedings...** London, 2014.
- _____. **A rede brasileira de instituições de accountability**: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local. 2015. 495 f. Tese de doutorado. Universidade de Minas Gerais - UFMG. Belo Horizonte.
- ARANTES, C. I. S. MESQUITA, C. C.; MACHADO, M. L. T.; OGATA, M. N. O controle social no Sistema Único de Saúde: concepções e ações de enfermeiras da atenção básica. **Texto & Contexto - Enfermagem**, v. 16, n. 3, p. 470–478, set. 2007.
- ARANTES, R. B. Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. **Desacatos. Revista de Ciencias Sociales**, n. 49, p. 28–47, 15 set. 2016.
- ARRETCHE, M.; CORDEIRO, B. S.; FUSARO, E.; DIAS, E. C.; BITTAR, M. **Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.
- AVELINO, G.; BARBERIA, L. G.; BIDERMAN, C. Governance in managing public health resources in Brazilian municipalities. **Health Policy and Planning**, v. 29, n. 6, p. 694–702, 2014.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43–64, 2008.
- _____. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- BAPTISTA, M. V.; VALENÇA, M. M.; PEZOTI, R. H. **Uma aproximação ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de São Paulo**. São Paulo: Instituto Pólis / PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 7).
- BARBER, B. R. **Strong Democracy**: Participatory Politics for a New Age. Los Angeles: University of California Press, 2003.
- BARTELS, L. **Unequal Democracy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.

BELO HORIZONTE. Edital nº 017/2011. Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural. 2011.

CARDOSO, P. **Fundo Municipal de Assistência Social da Cidade de São Paulo**. São Paulo: Instituto Pólis / PUC-SP, 2003. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 16).

CARVALHO, A. I. DE. Os Conselhos de Saúde, Participação Social e Reforma do Estado. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 3, n. 1, p. 23–25, 1998.

CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. E. **Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues**. In: “RETHINKING DEMOCRATIC REPRESENTATION” CENTRE FOR THE STUDY OF DEMOCRATIC INSTITUTIONS UNIVERSITY OF BRITISH COLUMBIA, 2006. **Proceedings...**

CEM (CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE). **Tipologia de conselhos municipais com base em variáveis federais**. Relatório de pesquisa. São Paulo, 2016.

COELHO, V. S. P.; VERISSIMO, J. Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo. In: AVRITZER, L. (Ed.). **Participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004. .

COLLIER, D.; MAHON, J. E. J. Conceptual “Stretching” Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis. **The American Political Science Review**, v. 87, n. 4, p. 845–855, 1993.

CORTES, S. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Eds.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002a. .

_____. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**, n. 7, p. 18–49, jun. 2002b.

_____. Conselho Nacional de Saúde: histórico, papel institucional e atores estatais e societais. In: CORTES, S. M. V. (Ed.). **Participação e Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009. .

_____. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 137–149.

_____. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**, v. 17, n. 38, p. 122–154, 2015.

CRUXÊN, I. A.; ALENCAR, J. L. O.; LIMA, P. P. F.; RIBEIRO, U. C. **Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7632>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

CUNHA, E. S. M. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. In: AVRITZER, L. (Ed.). **A Dinâmica da Participação Local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 93–128.

CYMBALISTA, R. **Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. **O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo**. São Paulo: Instituto Pólis / PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão:

acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 10).

DAGNINO, E. Sociedad civil, participación y ciudadanía: de qué estamos hablando? In: ISUNZA, E. V.; OLVERA, A. J. (Eds.). **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil**: participación ciudadana y control social. México: CIESAS, Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, 2006, p. 223-242.

DAHL, R. A. **Dilemmas of pluralist democracy**: Autonomy vs. Control. London: Yale University Press, 1982.

DUNN, J. Situating Democratic *Accountability*. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Eds.). **Democracy, Accountability, and Representation**. New York: Cambridge University Press, 1999. p. 329-345.

ELSTER, J. *Accountability* in Athenian Politics. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Eds.). **Democracy, Accountability, and Representation**. New York: Cambridge University Press, 1999. p. 253-278.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 7, p. 249-284, abr. 2012.

FILGUEIRAS, F. **Desenvolvimento institucional e controle da gestão pública**: uma análise do sistema de *accountability* brasileiro. In: 39^o ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2015. **Anais...** Caxambu.

FOX, J. A. Social *Accountability*: What Does the Evidence Really Say? **World Development**, v. 72, p. 346-361, 2015.

FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. **Public Administration Review**, v. 66, n. 1, p. 66-75, 2006.

GOETZ, R.; JENKINS, A. M. Hybrid Forms of *Accountability*: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. **Public Management Review**, v. 3, n. 3, p. 363-383, 2001.

GONÇALVES, R. S.; HAYAKAWA, R. I.; GONÇALVES, A. O.; SERRANO, A. L. M. Conselhos de saúde e controle social: um estudo comparativo dos relatórios de prestação de contas das Secretarias Estaduais de Saúde. **Saúde e Sociedade**, v. 22, n. 4, p. 1001-1013, 2013.

GUARULHOS. Lei nº 6.971, de 15 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o Conselho Tutelar do Município de Guarulhos e dá outras providências. 2011.

GUARULHOS. Resolução nº 303/2007. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 2007.

GUICHENEY, H. **Para além da participação**: conselhos e o funcionamento regular das políticas públicas municipais em contexto federativo. In: 10^o ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 2016. **Anais...**Belo Horizonte.

GURZA LAVALLE, A. Após a Participação: Nota Introdutória. **Lua Nova**, v. 84, p. 13-23, 2011a.

_____. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: Estratégias de Avaliação. Brasília: IPEA, 2011b.

p. 33–42.

_____. Participação, (Des)Igualdade Política e Democracia. In: MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. (Eds.). **Desigualdades e democracia: O debate da teoria política**. São Paulo: Unesp, 2015. p. 171–202.

GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, M. **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos**. São Paulo: CEPID Centro de Estudos da Metrópole - CEM/ Editora Unesp: 2015.

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; GUICHENEY, H.; DOWBOR, M. Brasil. In: ISUNZA, E. V. (Ed.). **Controles Democráticos No Electorales y Régimen de Rendición de Cuentas: en Búsqueda de Respuestas Comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica**. Mexico, DF: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2013. p. 63–161.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 67, p. 49–103, 2006.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA, E. V. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: **La Innovación Democrática en América latina: Tramas y Nudos de la Representación, la Participación y el Control Social**. Mexico, DF: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2010. p. 17–82.

_____. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova**, v. 84, p. 353–364, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; VELLO, B. G.; GUICHENEY, H. *et al.* Entre a descoberta e a invenção do sentido: a evolução dos conselhos e a literatura. No prelo.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 609–650, 2016.

HOUTZAGER, P. P.; JOSHI, A. Introduction: Contours of a research project and early findings. **IDS Bulletin**, v. 38, n. 6, p. 1–9, 2008.

IBGE. MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/default.shtm>> Acesso em: 12 nov. 2017.

IBGE. MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/default.shtm>> Acesso em: 12 nov. 2017.

ISUNZA, E. V. Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. In: ISUNZA, E. V.; OLVERA, A. J. (Eds.). **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social**. Mexico, DF: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2006. p. 265–291.

_____. El caso de São Paulo. In: HERNÁNDEZ, A. Q.; ARCINIEGAS, E. M. (Eds.). **Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina: Estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá**. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2011.

p. 49–95.

ISUNZA, E. V.; GURZA LAVALLE, A. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 92, p. 105–121, 2012.

_____. Develando cauces recurrentes: Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática. In: ISUNZA, E. V. (Ed.). **Controles Democráticos No Electorales y Régimen de Rendición de Cuentas: en Búsqueda de Respuestas Comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica**. Mexico, DF: CIESAS, 2013. p. 9–62.

JAYAL, N. G. New Directions in Theorising Social *Accountability*? **IDS Bulletin**, v. 38, n. 6, p. 105–112, dez. 2008.

JOSHI, A.; HOUTZAGER, P. P. Widgets or Watchdogs? Conceptual explorations in social *accountability*. **Public Management Review**, v. 14, n. 2, p. 145–162, 2012.

LINDBERG, S. I. Mapping *accountability*: core concept and subtypes. **International Review of Administrative Sciences**, v. 79, n. 2, p. 202–226, 2013.

LOUREIRO, C. F. B.; CUNHA, C. C. Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. **Ambiente & sociedade**, v. 11, n. 2, p. 237–253, 2008.

LÜCHMANN, L. H. H. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. **Política & Sociedade**, v. 6, n. 11, 2007a.

_____. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 70, p. 139–170, 2007b.

MACPHERSON, G. B. **The Life and Times of Liberal Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 1977.

MAGALHÃES JÚNIOR, J. C.; TEIXEIRA, A. C. C. **Fundos públicos e políticas sociais**. In: SEMINÁRIO “FUNDOS PÚBLICOS E POLÍTICAS SOCIAIS”, 2002, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

MAINWARING, S. Introduction: Democratic *Accountability* in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Eds.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 3–34.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. Introduction. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Eds.). **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999a. p. 1–26.

_____. Elections and Representation. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Eds.). **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999b. p. 29–54.

MANSBRIDGE, J. J.; BOHMAN, J.; CHAMBERS, S.; CHRISTIANO, T.; FUNG, A.; PARKINSON, J.; THOMPSON, J.; WARREN, M. E. A systemic approach to deliberative democracy. In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. J. **Deliberative Systems**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. p. 1–26.

MARANHÃO, T. DE A. **O Enigma da Esfinge. Indefinição entre o público e o privado: a relação dos conselheiros municipais de direitos (2000-2002) com o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo**. In: XI CONGRESSO BRASILEIRO DE

SOCIOLOGIA, 2003, Campinas. **Anais...** Campinas: 2003

MENDES, D. C. V. R. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Revista Katálisis**, v. 10, n. 2, p. 143–153, dez. 2007.

MENDONÇA, R. F. **The Conditions and Dilemmas of Deliberative Systems**. In: APSA ANNUAL MEETING PAPER, 2013, Chicago. **Proceedings...** 2013. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2303025>. Acesso em: 12 nov. 2017.

MENICUCCI, T. M. G. A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importam? In: AVRITZER, L. (Ed.). **A Dinâmica da Participação Local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 175–214.

O’ DONNELL, G. Delegative Democracy. **Journal of Democracy**, v. 5, n. 1, p. 55–69, 1994.

O’DONNELL, G. Horizontal *Accountability* in New Democracies. **Journal of Democracy**, v. 9, n. 3, p. 112–126, 1998.

_____. Horizontal *Accountability*: The Legal Institutionalization of Mistrust. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Eds.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford University Press, 2003. p. 34–54.

PATEMAN, C. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PELLEGRINI, B. O discurso do gestor federal no processo de descentralização política: obstáculos à municipalização do SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 2, p. 325–333, abr. 2007.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. *Accountability Social: la otra cara del control*. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Eds.). **Controlando la Política**: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.

_____. **Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (Ed.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 253–304.

_____. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua nova**, n. 93, p. 61–91, 2014.

PLOTKE, D. Representation is Democracy. **Constellations**, v. 4, n. 1, p. 19–34, 1997.

PORTO ALEGRE. Resolução nº 1/2010. Conselho Municipal de Saúde. 2010.

PRZEWORSKI, A. *Accountability Social en América Latina y más allá*. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Eds.). **Controlando la Política**: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.

_____. **Democracy and the Limits of Self-Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

REIS, B. P. W.; ARANTES, R. B. Instituições Políticas e Controles Democráticos: O

Paradoxal Exercício Simultâneo do Poder e de sua Contenção. In: MARTINS, C. B.; LESSA, R. (Eds.). **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política**. São Paulo: ANPOCS, 2010. p. 241–271.

RODRIGUES, F. P. **A efetividade dos conselhos municipais de habitação**: mecanismos entre decisão e implementação. 2017. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo - USP. São Paulo.

ROSANVALLON, P. **Counter-democracy**: politics in an age of distrust. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

_____. **Democratic legitimacy**: impartiality, reflexivity, proximity. Stanford & Oxford: Princeton University Press, 2011.

SARTORI, G. Concept Misformation in Comparative Politics. **American Political Science Review**, v. 64, n. 4, p. 1033–1053, 1970.

SCHEDLER, A. Conceptualizing *Accountability*. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state**: Power and *accountability* in new democracies. London: Lynne Rienner, 1999. p. 13–28.

SCHLOZMAN, K. L.; VERBA, S.; BRADY, H. E. **The Unheavenly Chorus**: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.

SCHMITTER, P. C. The Ambiguous Virtues of *Accountability*. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 4, p. 47–60, 2004.

SCOTT, C. *Accountability* in the Regulatory State. **Journal of Law and Society**, v. 27, n. 1, p. 38–60, 2000.

SERAFIM, L. **Controle social nas Agências Reguladoras Brasileiras**: entre Projetos Políticos e Modelo Institucional: a ANEEL nos governos FHC e Lula (1995-2005). 2007. Dissertação de mestrado. Universidade de Campinas - Unicamp. Campinas.

SILVA, E. M. DA; RIBEIRO, A. C. A. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte. **Opinião Pública**, v. 22, n. 1, p. 167–194, 2016.

SILVA, M. S. DA. **O Conselho Municipal de Assistência Social na cidade de São Paulo**. Instituto Pólis / PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 11).

SILVA, S. DOS A. DA C.; SARMENTO, H. B. DE M. **Fundos Especiais**: uma ferramenta importante para a municipalização das políticas setoriais. In: CONGRESSO DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 2006. **Anais...** 2006. Disponível em: <https://www3.tce.pr.gov.br/contasdogoverno/2009/regime_especial/estudo_sobre_fundos_especiais.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2016.

SMITH, G. **Democratic Innovations**: Designing Institutions for Citizen Participation. New York, NY: Cambridge University Press, 2009.

SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. **Articulação entre os Conselhos Municipais**. São Paulo: Instituto Pólis / PUC-SP, 2003. 72p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 12).

SOUZA, C. H. L.; CRUXÊN, I. A.; ALENCAR, J. L. O.; LIMA, P. P. F.; RIBEIRO, U. C.

Ampliação da Participação na Gestão Pública: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/130829_relatorio_conferencia_nacional2003_2011.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2017

SOUZA, D. B. DE; VASCONCELOS, M. C. C. Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 14, n. 50, p. 39–56, 2006.

STRALEN, C. J.; LIMA, A. M. D.; SOBRINHO, D. F.; SARAIVA, L. E. S.; STRALEN, T. B. S.; BELISÁRIO, S. A. Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11, n. 3, p. 621–632, 2006.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Ed.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002. p. 47–103.

_____. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Ed.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 323–370.

_____. O papel do COMAS na política de assistência social em São Paulo. In: ARREGUI, C. C. et al. (Eds.). **Assistência social: controle social e política pública**. São Paulo: Instituto Pólis / PUC-SP, 2007a. p. 49–113. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 30).

_____. O papel do CMDCA na política de atendimento à criança e ao adolescente em São Paulo. In: SANTOS, A. DOS; TATAGIBA, L. (Eds.). **Criança e Adolescente: controle social e política pública**. São Paulo: Instituto Pólis / PUC-SP, 2007b. p. 9–78. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 28).

_____. **Participação e reforma do Estado:** sobre a arquitetura da participação em São Paulo (Manuscrito). Campinas, 2007c.

_____. Participação e reforma do Estado: sobre a arquitetura da participação em São Paulo. In: O'DONNELL, G.; TULCHIN, J. S.; VARAS, A. (Eds.). **New Voices in the Study of Democracy in Latin America**. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008. p. 221–273.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. O papel do CMS na política de Saúde em São Paulo. In: KAYANO, J.; TEIXEIRA, A. C. C.; TATAGIBA, L. (Eds.). **Saúde: controle social e política pública**. São Paulo: Instituto Pólis/ PUC-SP, 2007a. p. 120. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 29).

_____. O papel do CMH na política de habitação em São Paulo. In: SANTORO, P. F. et al. (Eds.). **Habitação: controle social e política pública**. São Paulo: Instituto Pólis/ PUC-SP, 2007b. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 31).

TAYLOR, M. M.; BURANELLI, V. C. Ending up in Pizza: *Accountability* as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 1, p. 59–87, 2007.

TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. **Arquitetura da participação no Brasil**: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Texto para discussão 1735.

TOSI, G. M. A. T. **O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente como mecanismo de participação popular**: análise de sua incidência na implementação de políticas públicas. 2016. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo - USP. São Paulo.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. **Voice and Equality**: Civic Voluntarism in American Politics. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

WAMPLER, B. Expanding *Accountability* through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities. **Latin American Politics and Society**, v. 46, n. 2, p. 73–99, 2004.

WARREN, M. E. Democratic theory and trust. In: WARREN, M. E. (Ed.). **Democracy and Trust**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 310–346.

_____. What Can Democratic Participation Mean Today? **Political Theory**, v. 30, n. 5, p. 677–701, 2002.

_____. A second transformation of democracy? In: CAIN, B. E.; DALTON, R. J.; SCARROW, S. E. (Eds.). **Democracy Transformed?** Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies. New York: Oxford University Press, 2003. p. 223–250.

_____. *Accountability* and Democracy. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Eds.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford University Press, 2014.

_____. What kinds of trust does a democracy need? Trust from the perspective of democratic theory. In: ZMERLI, S.; MEER, T. W. G. VAN DER (Eds.). **Handbook on Political Trust**. Cheltenham: Edward Elgar, 2017. p. 33–53.

ANEXOS

ANEXO 1 - Lista de palavras-chaves utilizadas para a montagem do banco de menções

Instância	Palavra-chave	Número de ocasiões
ativismo na internet	hack	1
campanhas e eventos	campanha	72
comitês populares de mega eventos	copa do mundo	4
fórus sociais	Fóruns	37
fórus sociais	Fórum	165
ocupações	ocup	171
open government partnership	open government partnership	0
open government partnership	ogp	0
projetos/iniciativas de ongs	justas e sust	0
projetos/iniciativas de ongs	Observat	1
ação civil pública	civil pública	2
ação direta de inconstitucionalidade	adin	1
ação direta de inconstitucionalidade	inconstituc	2
controladorias	cgm	0
controladorias	cgu	1
controladorias	controlado	7
dispositivos de transparência	acesso à informação	2
dispositivos de transparência	lai	11
dispositivos de transparência	portal	15
ministério público	mp	14
ministério público	ministério público	175
ouvidorias	ouvidoria	6
polícia federal	polícia	35
procuradorias	procurador	31
promotoria de justiça	promotor	46
termo de ajuste de conduta	termo de ajuste de conduta	0
termo de ajuste de conduta	tac	4
termo de ajuste de conduta	de ajustamento	6
tribunais de contas	tcu	0
tribunais de contas	tcm	0
tribunais de contas	tce	0
tribunais de contas	tribunais de contas	1
tribunais de contas	tribunal de contas	6
audiências públicas	Audiências públicas	9
audiências públicas	Audiência pública	73
comissão de legislação participativa	comissão de legislação participativa	0
comitês de bacias hidrográficas	comitê da b	3
comitês de bacias hidrográficas	hidrog	6
conferências de políticas	conferencia	42

conferências de políticas	conferência	302
conselhos gestores de equipamentos	conselhos gestores	11
conselhos gestores de equipamentos	conselho gestor	15
conselhos gestores de pps	conselhos nacionais	0
conselhos gestores de pps	comissão nacional	0
conselhos gestores de pps	CAE	0
conselhos gestores de pps	CDES	0
conselhos gestores de pps	CEAE	0
conselhos gestores de pps	CEC	0
conselhos gestores de pps	CECF	0
conselhos gestores de pps	CED	0
conselhos gestores de pps	Cedecon	0
conselhos gestores de pps	CEDH	0
conselhos gestores de pps	CEDICA	0
conselhos gestores de pps	CEDM	0
conselhos gestores de pps	CEERS	0
conselhos gestores de pps	CEH	0
conselhos gestores de pps	CEM	0
conselhos gestores de pps	CESB	0
conselhos gestores de pps	CNDC	0
conselhos gestores de pps	CNDH	0
conselhos gestores de pps	CNDI	0
conselhos gestores de pps	CNDM	0
conselhos gestores de pps	CNPC	0
conselhos gestores de pps	CNPIR	0
conselhos gestores de pps	CNS	0
conselhos gestores de pps	Codecon	0
conselhos gestores de pps	COEPEDE	0
conselhos gestores de pps	CONAD	0
conselhos gestores de pps	CONASP	0
conselhos gestores de pps	Concite	0
conselhos gestores de pps	CONDEPHAAT	0
conselhos gestores de pps	CONEAD	0
conselhos gestores de pps	CONECIT	0
conselhos gestores de pps	CONED	0
conselhos gestores de pps	Conedh	0
conselhos gestores de pps	CONEDRU	0
conselhos gestores de pps	CONEP	0
conselhos gestores de pps	CONEPIR	0
conselhos gestores de pps	CONESAN	0
conselhos gestores de pps	Conesan	0
conselhos gestores de pps	CONJUVE	0
conselhos gestores de pps	CONPED	0
conselhos gestores de pps	CONSEC	0
conselhos gestores de pps	Consema	0
conselhos gestores de pps	ConsFUNDEB	0

conselhos gestores de pps	COPAM	0
conselhos gestores de pps	CCT	1
conselhos gestores de pps	CES	1
conselhos gestores de pps	CTPE	1
conselhos gestores de pps	CEED	2
conselhos gestores de pps	conselhos estaduais	3
conselhos gestores de pps	comissão estadual	3
conselhos gestores de pps	CEJ	3
conselhos gestores de pps	CEDCA	4
conselhos gestores de pps	CNE	4
conselhos gestores de pps	CONADE	4
conselhos gestores de pps	CEAPPD	5
conselhos gestores de pps	CEE	5
conselhos gestores de pps	CEI	5
conselhos gestores de pps	CONAMA	5
conselhos gestores de pps	comissão local	6
conselhos gestores de pps	CONSEAS	9
conselhos gestores de pps	conselho distrital	10
conselhos gestores de pps	CONSEA	10
conselhos gestores de pps	consea	10
conselhos gestores de pps	CLAS	11
conselhos gestores de pps	conselhos distritais	12
conselhos gestores de pps	CEAS	13
conselhos gestores de pps	comissões locais	14
conselhos gestores de pps	conselhos regionais	16
conselhos gestores de pps	conselhos regionais (repetir)	16
conselhos gestores de pps	CONDECA	16
conselhos gestores de pps	comissão municipal	18
conselhos gestores de pps	cds	20
conselhos gestores de pps	comissão regional	26
conselhos gestores de pps	CONANDA	26
conselhos gestores de pps	comissões regionais	43
conselhos gestores de pps	conselho regional	45
conselhos gestores de pps	conselho estadual	48
conselhos gestores de pps	CNAS	52
conselhos gestores de pps	coras	88
conselhos gestores de pps	cras	94
conselhos gestores de pps	conselho nacional	140
conselhos gestores de pps	tutelar	359
conselhos gestores de pps/ equipamen- tos	cls	1
conselhos gestores de pps/ equipamen- tos	conselhos locais	3
conselhos gestores de pps/ equipamen- tos	conselho local	4
iniciativa popular	Iniciativa popular	0
orçamento participativo	op	18

orçamento participativo	Orçamento Participativo	59
outras comissões e eventos part.	plenária estadual	0
outras comissões e eventos part.	plenária nacional	0
outras comissões e eventos part.	plenária municipal	1
plano diretor participativo	Plano diretor participativo	0