

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Sociologia

ANTONIO CARLOS ANDRADE RIBEIRO

**MUDANÇA E ESTABILIDADE EM CAMPOS INSTITUCIONAIS: estudo de um
estilo inovador no campo de fiscalização e promoção da transparência pública.**

BELO HORIZONTE/MG

2016

ANTONIO CARLOS ANDRADE RIBEIRO

**MUDANÇA E ESTABILIDADE EM CAMPOS INSTITUCIONAIS: estudo de um
estilo inovador no campo de fiscalização e promoção da transparência pública.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Sociologia. Área de Concentração: Sociologia. Linha de Pesquisa: Participação Social e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Silvio Segundo Salej Higgins.

BELO HORIZONTE/MG

2016

301
R484m
2016

Ribeiro, Antonio Carlos Andrade

Mudança e estabilidade em campos institucionais
[manuscrito] : estudo de um estilo inovador no campo da
fiscalização e promoção da transparência pública/ Antonio
Carlos Andrade Ribeiro. - 2016.

244 f.

Orientador: Silvio Segundo Salej Higgins.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
Inclui bibliografia

1. Sociologia - Teses. 2. Gênesis institucional – Teses. 3
Ciências sociais – Análise de redes - Teses. I. Higgins,
Silvio Salej. II. Universidade Federal de Minas Gerais.
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



Programa de Pós Graduação em Sociologia
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Universidade Federal de Minas Gerais

ATA DA DEFESA DE TESE

Antônio Carlos Andrade Ribeiro

Aos 25 (vinte e cinco) dias do mês de abril de 2016 (dois mil e dezesseis), reuniu-se a Banca Examinadora de Defesa de Tese de Doutorado, intitulada: **"MUDANÇA E ESTABILIDADE EM CAMPOS INSTITUCIONAIS: estudo de um estilo inovador no campo de fiscalização e promoção da transparência pública"**. A banca foi composta pelos professores doutores **Sílvio Segundo Salej Higgins** (Orientador - DSO/UFMG), **Dimitri Fazito de Almeida Rezende** (DSO/UFMG), **Davide Carbonai** (UFRGS), **Edson Ronaldo Guarido Filho** (Universidade Positivo - PR), **José Angelo Machado** (DCP-UFMG) e **Velcimiro Inácio Maia** (UFSJ).

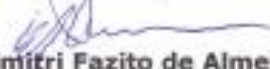
Procedeu-se a arguição, finda a qual os membros da Banca Examinadora reuniram-se para deliberar, decidindo por unanimidade pela:

Aprovação (X)
Reprovação da Tese ()

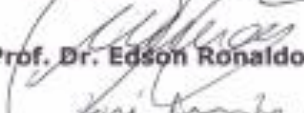
Para constar foi lavrada a presente ata, datada e assinada pelos examinadores.

Belo Horizonte, 25 de abril de 2016.

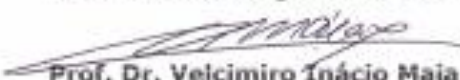

Prof. Dr. Sílvio Segundo Salej Higgins (Orientador - DSO/UFMG)


Prof. Dr. Dimitri Fazito de Almeida Rezende (DSO/UFMG)


Prof. Dr. Davide Carbonai (UFRGS)


Prof. Dr. Edson Ronaldo Guarido Filho (Universidade Positivo - PR)


Prof. Dr. José Angelo Machado (DCP-UFMG)


Prof. Dr. Velcimiro Inácio Maia (UFSJ)

Dedico aos que foram, aos que são e
aos que serão meus alunos.

AGRADECIMENTOS

Ao professor, orientador e amigo Silvio Salej agradeço por me reconduzir à sociologia, motivando-me a avançar cada vez mais nos métodos de Análise de Redes Sociais. Também pela oportunidade de empreender ao seu lado o GIARS.

À minha família pelo apoio, em especial à minha esposa Mayra Thaís Andrade Ribeiro pela paciência, compreensão e carinho durante esta caminhada.

Aos membros dos FOCCOs (e do MARCCO), em especial Gabriel Aragão, Rodrigo Paiva, Fábio George, Pedro Guido e Fernando Teles, que me receberam e me auxiliaram durante a realização das entrevistas.

Mais uma vez a dupla Gabriel e Rodrigo pelo apoio durante o Seminário Nacional sobre Cooperação para a Prevenção e o Combate à Corrupção.

Agradeço, especialmente, ao senhor Francisco Gominho pela conversa que tivemos sobre o FOCCO/PE, mesmo quando ele se encontrava em tratamento médico.

Aos professores Jorge Alexandre e José Ângelo que participaram da qualificação do projeto de pesquisa desta tese.

Aos amigos do GIARS ao lado dos quais tenho aprendido o sentido da colaboração acadêmica.

Aos amigos do programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFMG ao lado dos quais tive a oportunidade de fazer a salinha da pós "renascer das cinzas" e se estabelecer como um centro de estudos: o CESAP.

À CAPES e ao CNPq pelos aportes financeiros que possibilitaram meu doutorando.

RESUMO

Esta é uma tese sobre inovação institucional. Discutimos o processo de formulação, difusão e reprodução de um novo estilo no campo da fiscalização e da promoção da transparência pública. Analisamos três casos para explicar como atores por iniciativa estritamente pessoal e sem apoio institucional articularam um "novo modo de fazer as coisas" no campo. Denominado Fórum Permanente de Combate à Corrupção (FOCCO), esta iniciativa não se encaixa em formas organizacionais tradicionais, altamente hierarquizadas. Sustentada por uma narrativa extremamente ampla e que apresenta grande poder de mobilização, ela exigiu uma forma organizacional fluida, capaz de manter em relação instituições e atores com missões e interesses muito diversos. Analisamos o processo de emergência dos FOCCOs, cuja primeira instituição completou 10 anos em 2015. Propomos um modelo de análise capaz de explicar a emergência de novas ideias a partir das interações que se desenvolvem no campo. Baseada na perspectiva neoestrutural, este modelo foi comparado às abordagens neoinstitucionalistas. Além de mostrar, de uma forma geral, os ganhos que podemos alcançar ao analisarmos processos de inovação sob o prisma neoestrutural, realizamos uma revisão crítica do conceito de empreendedor institucional do neoinstitucionalismo sociológico. Nossa análise associa esse conceito a uma identidade cuja característica principal refere-se a capacidade de se acoplar em diversos *netdoms* do campo. Os atores que a acionam se inserem de modo especial nos domínios de rede e, por isso, adquirem não só a condição para manipular significados, mas também para impactar as interações que se desenrolam no campo. O empreendedor institucional é concebido aqui como uma identidade que habilita estilos, fontes de narrativas que se expressam em instituições. Empiricamente, testamos nosso modelo analisando os sistemas interativo e interpretativo do *netdom* primário do FOCCO e sua narrativa. Nossa análise permitiu identificar os atores que acionam a identidade de empreendedor institucional. Fomos além deste ponto ao mostrar que esta identidade apresenta três subtipos no campo, quais sejam: formuladores, difusores e motivadores. Qualificamos a atuação destas identidades no campo mostrando como elas, em curto prazo, criaram relações que, em longo prazo, criaram novas identidades. Deste processo nasceram movimentos robustos que se sustentam por anos a fio. Nossa pesquisa revelou ainda os mecanismos de emergência organizacional dos FOCCOs. Encontramos que mobilização de apoiadores, diversidade de ancoragem, contágio, ação robusta e multivocalidade são os mecanismos fundamentais que explicam o processo de inovação organizacional. Os resultados mostram, também, como relações pessoais são fundamentais para explicar a boa vontade no campo. Descobrimos que os FOCCOs funcionam como "fábricas" de laços pessoais. Estes aumentam a confiança entre os atores que participam dos fóruns. Assim, os membros dos FOCCOs passam a ter oportunidades para filtrar suas relações e aumentar o dinamismo de seu trabalho cotidiano.

PALAVRAS-CAVE: Inovação institucional. Empreendedor institucional. Gênese institucional. Difusão. *Netdom*.

ABSTRACT

This is a dissertation about institutional innovation. We discussed the process of formulation, diffusion and reproduction of a new style in the field of fiscalization and of public transparency. We analyzed three cases to explain how actors by strictly personal initiative without institutional support articulated a "new way of getting things done" in field. The called Permanent Forum of combat against Corruption (FOCCO) is a initiative that can't be modeled into highly hierarchical organizational forms. Supported in an extremely broad narrative with great power of mobilization, this organization need of fluid organizational form, which be capable of maintaining institutions and actors with very different missions and interests in interaction. We analyzed the emergence of FOCCOs after ten years of installation of the first institution. We proposed an analytical model capable of explaining the emergence of new ideas starting from the interactions developed in the field. Based on neo-structural perspective, this model was compared the neo-institutionalists approaches. In addition to showing the general gains that we can achieve when we look at innovation processes under neo-structural prism, we conducted a critical review of the concept of institutional entrepreneur of sociological institutionalism. In our analysis, this concept is associated to an identity which main feature is the ability to engage in various *netdoms* of the field. The actors that trigger this identity occupy especial places in domains of network. Therefore, they acquire not only the condition to manipulate the meanings in organizational fields, but also to impact of interactions that take place in the field. We conceived the institutional entrepreneur as an identity that enable styles. Styles are conceived as sources of narratives that express themselves in organizational form. Empirically, in order to test this proposal, we analyzed the interactive and interpretative systems of the primary netdom of FOCCO and your narrative. Our analysis identified the actors that trigger the identity of institutional entrepreneur and went further to show that this identity present three subtypes in the field, namely: makers, diffusers and motivators. We qualify the performance of these identities in the field showing how they created, in the short run, relations that, in the long run, create new identities. This process emerged robust movements that sustain themselves for a long time. Our research also revealed the mechanisms of organizational emergency of the FOCCOs. We found that mobilization of supporters, anchoring diversity, contagion, robust action and multivocality are the fundamental mechanisms that explain the organizational innovation process of the FOCCOs. The results also show that personal relations are fundamentals to explaining the goodwill in the field. We found that FOCCOs are "factories" of personal ties. These increase the confidence in between actors. Personal ties create opportunities to the actors filter their relations and increase the dynamism of their daily work.

KEYWORDS: Institutional innovation. Institutional entrepreneur. Institutional genesis. Diffusion. Netdom.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 – Comparativo entre as perspectivas de análise institucional.	34
Quadro 3.1 – Centralidades dos atores e instituições no sistema interativo.	67
Quadro 3.2 – Principais papéis de intermediadores.	69
Quadro 3.3 – Atores relevantes no sistema interativo.	71
Quadro 3.4 – Tipos de ação nos FOCCOs.	72
Quadro 3.5 – Atores e Instituições importantes no sistema interpretativo.	78
Quadro 3.6 – Imersão dos atores no sistema interpretativo.	85
Quadro 5.1 – Matrizes de densidade sistemas interativos FOCCOs & <i>Facebook</i>	148

LISTA DE FIGURAS

Figura I.1 – Trocas e atores nos Fóruns de Combate à Corrupção.	16
Figura I.2 – Poder em campos organizacionais.	19
Figura 1.2 – Dualidades aninhadas dentro de uma instituição.	38
Figura 2.1 – Mudança entre netdoms: potenciais empreendedores institucionais.	42
Figura 2.2 – Agência empreendedora e campos organizacionais sob o prisma da sociologia neoestrutural.	44
Figura 2.3 – Subdomínio da agência empreendedora: articulação entre lógicas de ação.	49
Figura 2.4 – Mudança entre netdoms: potenciais empreendedores institucionais.	51
Figura 3.1 – Sistema interativo dos FOCCOs - citações nas entrevista agosto de 2013	57
Figura 3.2 – 0,50-Clique no sistema interativo dos FOCCOs - Agosto de 2013.	59
Figura 3.3 – Cliques no sistema interativos	60
Figura 3.4 – Sistemas interativos de três <i>netdoms</i> do campo da fiscalização e promoção da transparência.	62
Figura 3.5 – Níveis de centralidade no sistema interativo do netdom FOCCO.	65
Figura 3.6 – Sistema interpretativo vértices importantes nos dois modos da rede.	77
Figura 3.7 – Análise de blocos no sistema interpretativo.	82
Figura 4.1 - Empreendedores na gênese, difusão e reprodução dos FOCCOs.	106
Figura 4.2 – Difusão dos FOCCOs pelo território nacional.	108
Figura 5.1 – Amizades no <i>Facebook</i>	144
Figura 5.2 – Atores acoplados no sistema de amizades via <i>Facebook</i>	145
Figura 5.3 – Matriz de compartilhamento de membros entre os Cliques.	146
Figura C.1 – Trocas e Identidades nos Fóruns de Combate à Corrupção.	154

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1 – Centralidades no sistema interativo.	64
Tabela 3.2 – Análise de componentes principais: variância total explicada.	86

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1 – Posições no <i>netdom</i> FOCCO.	87
---	----

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice 1 – Roteiro de Entrevistas.	166
Apêndice 3.1 – Distribuição das centralidades no sistema interativo.	168
Apêndice 3.2 – Número de vezes que ocupam os papéis intermediário.	169
Apêndice 3.3 – Distribuição das centralidades no sistema interpretativo.	170
Apêndice 3.4 – Composição e tipo dos blocos de palavras-chave.	171
Apêndice 3.5 – Matriz de densidade e Matriz imagem da análise de Blocos.	172
Apêndice 3.6 – Outputs da Análise Fatorial realizada no SPSS.	173
Apêndice 5.1 – Lista de Cliques na rede de amizade no <i>Facebook</i>	174

LISTA DE ANEXOS

Anexo 4.1 – Programação do Seminário Nacional sobre Cooperação para a Prevenção e o Combate à Corrupção.	175
---	-----

LISTA DE SIGLAS

AGU – Advocacia Geral da União.

ARCCO – Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção.

CGE – Controladoria Geral do Estado.

CGU – Controladoria Geral da União.

FOCCO/AL – Fórum Alagoano de Combate à Corrupção.

FOCCO/PB – Fórum Paraibano de Combate à Corrupção.

FOCCO/PE – Fórum Pernambucano de Combate à Corrupção.

FOCCOs – Fóruns de Combate à Corrupção.

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social.

ISV – Instituto Sílvio Vianna.

MARCCO – Movimento Articulado de Combate à Corrupção.

MARCCO/RN – Movimento Articulado de Combate à Corrupção do Rio Grande do Norte.

MP de contas – Ministério Público de Contas.

MPE – Ministério Público Estadual.

MPF – Ministério Público Federal.

NAPs – Núcleos de Ação de Prevenção.

PF – Polícia Federal.

RCGPs – Redes de Controle da Gestão Pública.

RF – Receita Federal.

TCE – Tribunal de Contas do Estado.

TCU – Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO

Introdução - Inovação no campo organizacional da fiscalização e promoção da transparência pública: o caso dos Fóruns de Combate à Corrupção (FOCCOs).. 14

Capítulo 1 – Perspectivas sociológicas para análise da mudança institucional. 23

- 1.1-Neoestruturalismo e a teoria dos *netdoms*. 23
- 1.2 – Teoria dos *netdoms* e novidade institucional. 26
- 1.3 - Os desafios para análise sociológica das instituições..... 28
- 1.4 - A relação entre instituições e comportamento..... 28
- 1.5 - Quatro olhares sobre a gênese, a estabilidade e a mudança institucional..... 31
- 1.6 - A teoria dos *netdoms* aplicada à análise institucional. 35

Capítulo 2 - A ação empreendedora sob o prisma da teoria do *netdoms*. 39

- 2.1 – Empreendedores institucionais enquanto habilitadores de estilo. 42
- 2.2 - O modelo de redes múltiplas: mecanismos de gênese organizacional e ação empreendedora. 44
- 2.3 - Empreendedores institucionais e novidade organizacional dos FOCCOs..... 49

Capítulo 3 – Os sistemas interativo e interpretativo nos FOCCOs. 54

- 3.1 – O sistema interativo nos FOCCOs: morfologia. 56
- 3.2 – Centralidade e poder no sistema interativo dos FOCCOs. 60
- 3.3 – Os papéis de intermediadores no sistema interativo dos FOCCOs. 67
- 3.4 – O sistema interpretativo nos FOCCOs: atores importantes. 71
- 3.5 – O sistema interpretativo nos FOCCOs: morfologia..... 76
- 3.6 – O sistema interpretativo nos FOCCOs: Tipos de ação e palavras-chave..... 79
- 3.7 – A posição dos empreendedores institucionais nos *netdoms*. 85

Capítulo 4 – Processos internos e dinâmica de funcionamento dos FOCCOs.....	91
4.1 - O processo de constituição dos FOCCOs: Atores criam relações.....	91
4.2 – Mobilização inicial na constituição dos fóruns.....	97
4.3 - O processo de reprodução do estilo FOCCOs: Relações criam identidades. ...	100
4.4 - Difusão do estilo sem empreendedores e o mecanismo de contágio.....	105
 Capítulo 5 – A narrativa e os riscos à sobrevivência dos FOCCOs: os limites da ação empreendedora.	 112
5.1 – Narrativa multivocal e ação robusta nos FOCCOs.	112
5.2 – Ambiguidades da narrativa dos FOCCOs: valores e interesses.....	115
5.3 – A institucionalização da narrativa dos FOCCOs: fluidez e adaptabilidade.	118
5.4 – Os riscos à narrativa dos FOCCOs.	128
5.5 – Os elementos catalisadores: as relações interpessoais nos FOCCOs.	136
5.7 – Relações interpessoais em um domínio <i>on-line</i>	143
 Conclusões e discussões: pontos para uma agenda de pesquisa.....	 150
 Referências Bibliográficas	 162
 APÊNDICES	 165
 ANEXOS	 165

Introdução - Inovação no campo organizacional da fiscalização e promoção da transparência pública: o caso dos Fóruns de Combate à Corrupção (FOCCOs).

Nossas sociedades desenvolveram importantes mecanismos destinados a controlar a gestão do bem público sob diferentes aspectos. Tanto do ponto de vista legal, quanto da dinâmica social e política que ultrapassam as fronteiras do que é estritamente formal, um conjunto de organizações estão empenhadas na tarefa de fiscalizar o uso de recursos públicos e promover a transparência pública. Neste campo, diversas estratégias e capacidades de ação diferenciadas se manifestam na atuação de organizações que respondem às dimensões específicas da fiscalização e da promoção da transparência na gestão pública. Assim, considerando o caso brasileiro como exemplo notamos a constituição de um sistema de controle formado por tipos diferentes de organizações que cumprem missões institucionais específicas, cujo agregado de ações pode resultar em fiscalizações mais eficientes e maior transparência pública.

Embora a legislação brasileira tenha estruturado um sistema de controle que depende do desempenho integrado de suas partes, na prática a dinâmica de atuação neste campo organizacional, tradicionalmente, não reconhece o caráter altamente interdependente dos atores que nele atuam. Metas e objetivos são definidos dentro de cada organização, muitas vezes marcados por uma cultura institucional centralizadora e não colaborativa. Consequentemente, o caráter interdependente do sistema de controle manifesta-se objetivamente apenas em parcerias pontuais, geralmente bilaterais e com papéis bem definidos, para realização de ações repressivas ou frouxamente em eventos preventivos. Via de regra, a estratégia de atuação no campo da fiscalização e promoção da transparência, no Brasil, pouco valoriza a integração entre as organizações ali imersas.

Em 2005, no estado da Paraíba/Brasil, iniciou-se um processo de reorganização neste campo que viria a se espalhar pelo território nacional. Representantes das agências especializadas do sistema de controle se dedicaram a gestar e implementar um novo estilo no processo de fiscalização e promoção a transparência pública. A principal mudança proposta destacou a necessidade de se valorizar a interação entre as organizações do campo, colocando em primeiro plano a interdependência entre elas. Dessa forma, o empreendimento de reestruturação do campo se dirigiu à dimensão do planejamento e execução de ações a partir da atuação conjunta dos atores envolvidos com o tema da fiscalização e da promoção de

transparência pública. Este esforço resultou em uma inovação institucional neste campo, qual seja: O Fórum de Combate à Corrupção (FOCCO)¹.

O FOCCO foi criado com objetivo de incentivar a atuação conjunta das organizações (civis e públicas) no processo de fiscalização e promoção da transparência pública. Nesta medida, busca facilitar o compartilhamento de informações entre as organizações participantes. A dinâmica de funcionamento adotada favoreceu a ocorrência de encontros regulares entre os representantes das organizações envolvidas, elevando, desse modo, as relações entre seus membros a outro patamar. Sem desconhecer a diferença entre a natureza das organizações estatais, chamadas órgãos integrantes do Fórum, e as organizações civis, nomeadas entidades colaboradoras, visou-se a cooperação no uso dos recursos sob domínio dos participantes do FOCCO a fim de melhorar os resultados alcançados pelo sistema de controle brasileiro em nível regional, haja vista que sua atuação se limita às fronteiras dos estados da federação brasileira. Nesse sentido, a fiscalização e a transparência pública deixaram de ser produto do agregado de ações isoladas sob responsabilidade das agências estatais de controle e/ou organizações civis e passaram a ser concebidas declaradamente como dependentes da colaboração entre o conjunto de atores mobilizados pelo tema.

A figura abaixo é uma representação do estilo de gestão da fiscalização e da promoção da transparência que orienta a concepção e as ações do FOCCO. Nela estão representados os grupos de organizações participantes e as interações possíveis, isto é, intra e inter grupos. Originalmente, o FOCCO resultou da iniciativa de chefes e outros membros das agências estatais de controle, especialmente, o Ministério Público Federal na Paraíba (MPF/PB), o Ministério Público Estadual da Paraíba (MPE/PB), o Tribunal de Contas da União na Paraíba (TCU/PB) e a Controladoria Geral da União na Paraíba (CGU/PB). O movimento se desencadeou sem apoio institucional, motivado pela percepção de alguns indivíduos afiliados a essas instituições sobre a importância das ações conjuntas para melhora do desempenho de suas atividades profissionais. Com esse objetivo, tais atores empreenderam a construção de um espaço de interação entre as organizações do campo organizacional da fiscalização e promoção da transparência pública. Imprimiram, assim, um novo estilo de pensar e realizar a atividade fim do campo.

¹ A criação do FOCCO, enquanto uma inovação, remete ao fato de que alguns atores imersos no campo terem transformado o modo de conduzir a fiscalização e a promoção da transparência no Brasil. Elaboraremos a distinção entre inovação e invenção no capítulo 1 desta tese. Nossa referência encontra-se em Padgett, J. e Powell, W. (2012) "The Problem of Emergence".

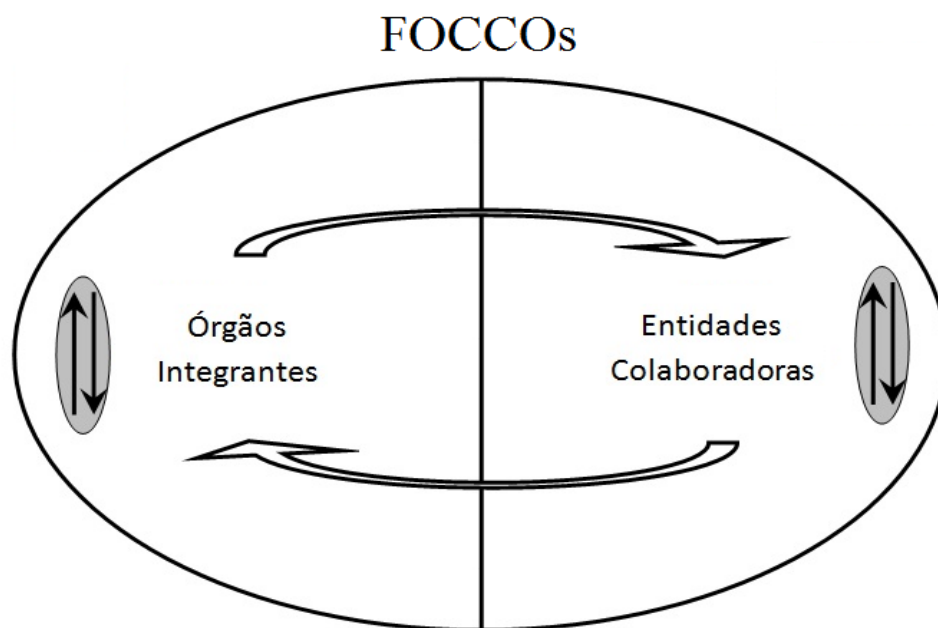


Figura I.1 - Trocas e atores nos Fóruns de Combate à Corrupção.

Fonte: Elaboração Própria.

Diante da complexidade do campo, composto por organizações muito distintas entre si tanto em termos de estrutura interna quanto em relação às suas atribuições legais, e mediante uma compreensão ampliada das atividades de controle sobre o bem público, o formato institucional concebido foi capaz de absorver os efeitos da diversidade organizacional inerente ao campo. Em sua composição, a depender de cada caso, o FOCCO mobiliza outras organizações estatais para além das já citadas, tais como: Polícia Federal (PF), Receita Federal (RF), Tribunal de Contas do Estado (TCE), Controladoria Geral do Estado (CGE), Advocacia Geral da União (AGU), Fundação Nacional de Saúde (Funasa), Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), Secretarias de Transparência do Município (SETRAN), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Banco Central (BC), Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Tribunal Regional Eleitoral (TRE) entre outras. Além disso, em função do estilo mais interativo que adotou, o FOCCO reconhece e convoca a participação de organizações civis, entre elas: Ordem dos Advogados do Brasil, associações de estudantes, de vereadores e de imprensa, organizações religiosas, sindicatos, maçonaria, universidades etc.

O sucesso da proposta paraibana resultou na difusão do estilo FOCCO para outros estados da federação brasileira, sendo que em alguns lugares o mesmo nome – Fórum de Combate à Corrupção – foi utilizado. Em outros estados, optou-se pelo nome de Movimento

Articulado de Combate à Corrupção (MARCCO) e ainda, houve lugar em que a mesma iniciativa foi chamada de Grupo de Trabalho do Controle Social. Em um segundo momento, a expansão desse novo estilo ganhou fôlego ainda maior a partir da iniciativa do Tribunal de Contas da União que adotou a ideia e fomentou a formação de Redes de Controle da Gestão Pública (RCGPs) em todo o território nacional².

Tais redes assumem como objetivo o aumento da eficiência e da agilidade no trato e repasse de informações e documentos, facilitando o intercâmbio de dados de empresas e órgãos das esferas federal e estadual, sem prejuízo da legalidade ou do sigilo quando necessário. Nos estados brasileiros em que a proposta de colaboração já havia se estabelecido via criação dos FOCCOs, MARCCOs ou Grupos de Trabalhos, a orientação do TCU não implicou a fundação de uma nova rede. Ao invés disso, incorporaram-se as instituições existentes às RCGPs oferecendo apoio institucional para fortalecê-las. Além disso, sinalizou a flexibilização de uma cultura institucional centralizadora ao incentivar suas representações nos estados a se incorporarem formalmente aos movimentos.

O surgimento do FOCCO e sua difusão pelo território nacional são considerados nesta tese como expressão da reorganização do campo da fiscalização e promoção da transparência pública no Brasil. Enquanto uma inovação, ela se manifesta na criação de um novo estilo de gestão das ações no campo ao valorizar iniciativas colaborativas no planejamento e execução de atividades voltadas à inibição da má gestão do bem público. Este fenômeno, cujo processo de emergência descrevemos sucintamente acima, coloca-nos uma questão relevante do ponto de vista da teoria das instituições: **como foi possível organizações tradicionalmente marcadas por uma cultura institucional centralizadora e de isolamento desenvolverem um projeto permanente que visa a atuação conjunta?**

Ao buscar a resposta para tal questão, enfrentamos o desafio de construir linhas explicativas para o processo de gênese institucional (PADGETT e POWELL, 2012). Mudança e estabilidade são os dois polos que orientam nossa discussão. Nosso desafio é analisar as combinações e permutações (mudanças) no modo de ação que era levado a cabo antes dos FOCCOs e a síntese e consolidação dessas transformações em um estilo inovador (estabilidade). Vale destacar que a primeira parte desse desafio é restringida pela falta de dados robustos sobre o processo de mudança e pelos limites do único caminho possível a ser seguido: as percepções registradas em entrevistas com atores chaves neste processo. Como

² No dia 9 de dezembro de 2015, em Minas Gerais, a rede de controle foi refundada sob a sigla ARCCO – Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção de Minas Gerais.

Padgett e Powell (2012, p. 2), assumimos que "todas as formas organizacionais novas, não importam o quanto radicalmente nova, são combinações e permutações do que havia antes. Transformações são o que as tornam novas". O surgimento de novas formas organizacionais está associado, então, a um processo de evolução das organizações precedentes, e não um processo teleológico e atemporal. Neste sentido, os FOCCOs refletem a evolução de ações e atividades que eram realizadas de forma pulverizada no campo, por um lado, e a evolução da legislação brasileira que passou a definir funções interdependentes e ceder mais autonomia para os agentes de fiscalização e promoção da transparência no Brasil, por outro. Tendo em vista esses dois aspectos, observam-se que ambos dizem respeito ao que tem sido nomeado na ciência política de "*web of accountability institutions*" ou, especificamente pela transparência internacional, de "sistema nacional de integridade", ambos os conceitos destacam a necessidade de uma abordagem holística da questão do combate à corrupção, ou especificamente da fiscalização e promoção da transparência (ARANTES, 2011).

Nesta tese pretendemos explicar como aconteceram as combinações e permutações que se transformaram em uma nova e estável instituição, cuja vida já ultrapassou 10 anos e representa uma iniciativa real que opera guiada pela busca de colaboração entre agentes de controle públicos e privados. Para começar a responder esta questão buscamos identificar atores relevantes envolvidos no processo de criação de três Fóruns Permanentes de Combate à Corrupção, quais sejam: o FOCCO paraibano, o FOCCO pernambucano e o FOCCO alagoano³. No primeiro caso, trata-se da primeira instituição criada. Ao elegê-la como objeto de estudo visamos ter acesso à história da criação e consolidação do estilo FOCCO. A segunda instituição oferece a oportunidade de analisar como as mudanças no campo se desenvolveram a partir do deslocamento geográfico de um dos mentores do FOCCO no estado da Paraíba. Por fim, o terceiro caso apresenta como particularidade o fato de ter entre seus principais fundadores um membro de organização civil, e não apenas representantes de órgãos estatais como nos outros dois casos. Além disso, O FOCCO de Alagoas apresenta a particularidade de ter entidades colaboradoras na coordenação do movimento.

Nossa análise insere-se no campo da teoria das instituições. Mohr e Neely (2009), referindo-se ao estudo do poder em campos institucionais, destacam duas dimensões interligadas no exercício do poder institucional. De um lado, a análise do poder em campos organizacionais distingue dois níveis de análise: o agêntico e o institucional (DiMaggio,

³ Nestes casos tratam-se de indivíduos, uma vez que não houve atuação de organizações nos momentos iniciais dos FOCCOs.

1988). Por outro lado, diferenciam-se formas de exercício do poder a partir da relação dos atores com o campo, sendo os empoderados aqueles que **disputam o controle do campo** e os não empoderados aqueles que estão diretamente **sujeitos às formas de controle geradas pelo campo** (Lawrence, 2008). Esta perspectiva analítica revela 4 subdomínios diferenciados pelo nível e pela forma de poder exercida na experiência institucional (FIGURA. I.2). Embora interligados e mutuamente dependentes, esses subdomínios podem ser analisados separadamente, pois possuem uma lógica institucional de ordenação própria e coerente.

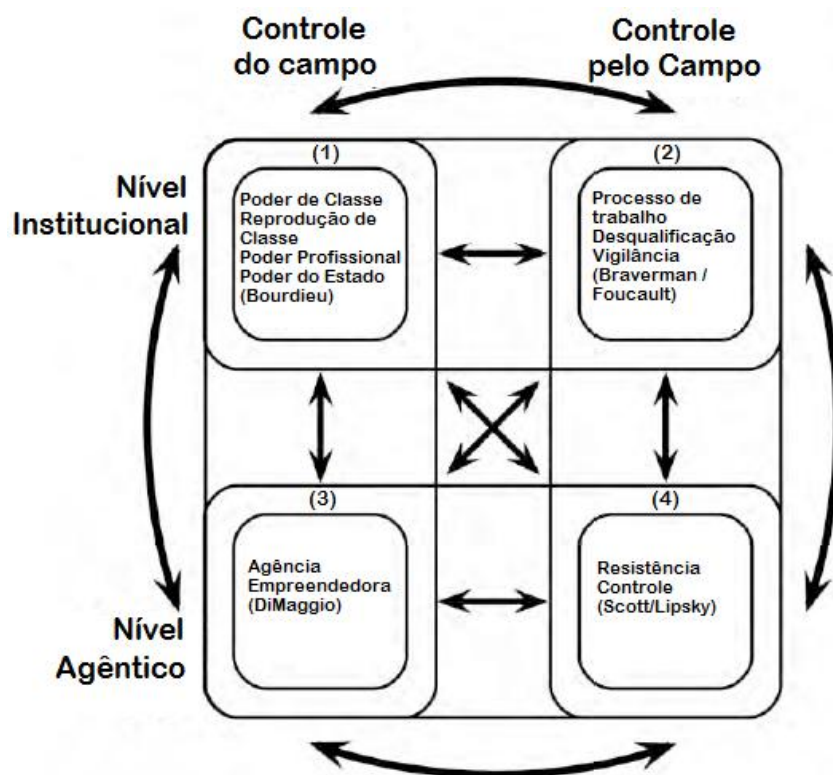


Figura I.2 - Poder em campos organizacionais.

Fonte: Mohr e Neely (2009) – Tradução livre

Assumindo a tipologia apresentada, nosso argumento é que o processo de gênese institucional abordado nesta tese encontra parte de sua explicação no subdomínio da agência empreendedora. Isto é, trata-se de uma mudança sustentada pela agência de alguns atores imersos no campo que buscaram o controle deste. Analisando as questões associadas ao subdomínio da agência empreendedora, mostraremos a relação entre gênese institucional e o papel os atores sociais empenhados em criar, transformar ou destruir instituições.

Destacamos, então, o argumento de DiMaggio (1988) sobre as relações entre agência e instituição, em especial a discussão sobre empreendedores institucionais.

Empreendedores institucionais são descritos como atores capazes de manipular os recursos no campo e identificar oportunidades para realizar seus interesses. Tais atores empreendem projetos de institucionalização que moldam o campo organizacional. Para além de desempenharem o papel tradicional concebido por Schumpeter (1982), estes atores ajudam no desenvolvimento das atividades nas quais estão envolvidos e na constituição de novas instituições. Empreendedores institucionais são vistos como dotados de habilidade social para motivar alianças políticas entre grupos muito diferentes. Eles criam significados e elaboram ideias, mas vão além ao se utilizarem desses para induzir cooperação (FLIGSTEIN, 2007). O desempenho desses atores no campo depende, não raramente, de estratégias discursivas para sustentarem suas ideias a partir da elaboração de novos conceitos (MUNIR e PHILLIPS, 2005) e de seu posicionamento nas redes em que estão imersos (DIMAGGIO, 1988; MAGUIRE, HARDY E LAWRENCE, 2004).

Dada a importância da dimensão simbólica e da dimensão material para o surgimento dos empreendedores institucionais, buscamos criar um modelo de análise baseado na teoria dos *netdoms* de Harrison White (2008) para identificar os empreendedores dos Fóruns de Combate à Corrupção e analisar suas contribuições para emergência desta inovação institucional. Nesses termos, podemos reformular a questão proposta com vista a destacar o papel dos empreendedores institucionais nos processos de gênese institucional. Assim, cabe explicar como atores imersos no campo conseguiram controlar e alterar a sua dinâmica de funcionamento. Isto é, como combinaram e permutaram práticas existentes no campo para inovar o modo de fazer as coisas? Como trabalharam as oportunidades que surgiram no campo de forma a permitir o gerenciamento da interdependência entre seus atores no sentido de fortalecer os processos colaborativos? Sociologicamente falando: **os FOCCOs podem de fato ser considerados uma inovação institucional produto da constituição de um sistema de trocas em que agentes inovadores conseguiram mobilizar as potencialidades de ganhos comuns e o compromisso de longo prazo de todos os que neles participam?**

Portanto, **o objetivo geral** desta tese consiste em explicar a gênese organizacional e a evolução dos Fóruns de Combate à Corrupção a partir da ação de empreendedores institucionais no campo da fiscalização e promoção da transparência pública no Brasil. Como objetivos específicos definimos:

- 1) identificar empreendedores institucionais nas três instituições;

- 2) analisar o papel dos empreendedores institucionais na constituição do estilo FOCCO;
- 3) investigar os mecanismos de gênese organizacionais empregados nos FOCCOs;
- 4) destacar os processos e as ações relacionados à implementação do estilo FOCCO;
- 5) analisar as lógicas de ação e mecanismos presentes no campo que afetam a forma organizacional resultante do estilo FOCCO.

Esta tese se divide em 5 capítulos além da introdução e das conclusões. No primeiro capítulo revisamos quatro perspectivas sociológicas para análise da mudança institucional. Partimos da abordagem neoestruturalista e apresentamos a teoria dos *netdoms*. Com base nesta, comparamos o neoestruturalismo às abordagens neoinstitucionalistas. Em seguida revisitamos o conceito de empreendedor institucional de uma perspectiva crítica. Defendemos a tese dos empreendedores institucionais como habilitadores de estilo, a partir desta visão discutimos suas possíveis contribuições para emergência de novidades organizacionais.

No terceiro capítulo aplicamos técnicas de análise de redes para analisar os sistemas interativo e interpretativo do *netdom* FOCCO. A partir do modo de imersão dos atores nos dois sistemas, identificamos os empreendedores institucionais que contribuíram para habilitar o estilo FOCCO. Os achados dessa etapa da pesquisa revelaram a presença de três tipos dessa identidade atuando nos casos analisados: empreendedores formuladores, difusores e motivadores. Neste primeiro momento analisamos a função dos atores nas redes interativa e semântica do *netdom* FOCCO. Como veremos, em inovações institucionais, empreendedores dos três tipos são atores que tem a função de articular atores e ideias e por isso são agentes centrais.

Já no capítulo quatro, incorporamos a segunda dimensão constitutiva das identidades. Nesse sentido, destacamos as histórias que se contam sobre os atores identificados no capítulo anterior e, assim, reforçamos nossa tese sobre os empreendedores institucionais dos FOCCOs a partir das histórias que se contam sobre eles. Outras identidades associadas ao domínio de rede analisado nesta tese são destacadas. Analisamos como atores criam relações e essas, por sua vez, criam identidades. Por isso, seguimos em busca dos mecanismos de emergência institucional que atuam nos fóruns e sustentam o processo de inovação. Inicialmente, encontramos: mobilização de apoiadores, diversidade de ancoragem, multivocalidade, ação robusta e contágio.

No quinto capítulo analisamos a narrativa dos fóruns que foi elaborada e é difundida e reinterpretada à luz dos dois sistemas (interativo e interpretativo) analisados no capítulo 3.

Narrativa é o que orienta as relações entre identidades e a base que fundamenta as instituições. No caso dos FOCCOs, encontramos uma narrativa com alta capacidade de mobilização e autorreprodução. Esta apresenta grande flexibilidade em função de sua abrangência. Analisamos a relação entre suas características e a forma organizacional dos FOCCOs. Foi possível observar os efeitos da narrativa sobre a capacidade de resiliência dos fóruns. Argumentamos que a principal característica da narrativa dos FOCCOs é sua multivocalidade.

Ainda no capítulo 5, analisamos os riscos à narrativa do FOCCO e os elementos que garantem sua sobrevivência. Crises políticas, circulação de elites, redes competitivas, barreira hierárquica e pautas específicas foram vulnerabilidades ao estilo FOCCO que encontramos. Encontramos que redes de relações interpessoais aparecem na análise como o principal antídoto aos riscos apontados. Redes interpessoais compõem o sistema de redes autocatalíticas, cujo elemento catalisador é a identidade de empreendedor motivador. A esta se deve atribuir a capacidade de resposta dos fóruns às ameaças que surgem em contextos de perturbações.

Capítulo 1 – Perspectivas sociológicas para análise da mudança institucional.

O problema central para teoria institucional é desvendar o papel das instituições na determinação de resultados sociais e políticos. A discussão desta problemática tem sido realizada principalmente sob o prisma de três perspectivas teóricas que adjetivam o termo neoinstitucionalismo. Sem constituir uma corrente unificada, as perspectivas do neoinstitucionalismo histórico, do neoinstitucionalismo da escolha racional e do neoinstitucionalismo sociológico oferecem enquadramentos diferentes, às vezes complementares, na busca por uma solução para tal problema. Nos últimos anos, uma nova abordagem tem oferecido novas contribuições à teoria institucional, qual seja: o neoestruturalismo. Sua principal corrente na atualidade resultou dos desdobramentos da publicação do livro "*Identity and control: how social formations emerge*" de Harrison White (1992) ao lançar as bases para o desenvolvimento de uma sociologia estritamente relacional que leva em conta o contexto e o processo social. A publicação de "Identidade e Controle" e o debate que se seguiu moldaram um novo enfoque analítico que tem sido aperfeiçoado por múltiplas contribuições de diversos acadêmicos (MISCHE e WHITE, 1998; GRABHER, 2006; WHITE *et al.*, 2007a,b; AZARIAN, 2005; CORONA e GODART, 2010; FONTDEVILA e WHITE, 2010; GODART e WHITE, 2010; PADGETT e POWELL, 2012).

Vamos iniciar esta tese expondo a metateoria por trás da abordagem neoestruturalista, a qual nomeamos teoria dos *netdoms*. Em seguida, compararemos a abordagem neoestrutural às correntes do neoinstitucionalismo para apontar os principais avanços que ela oferece ao debate teórico e as possibilidades que abrem à pesquisa empírica. No capítulo 2 realizamos uma leitura crítica do conceito de empreendedor institucional e propomos um modelo de análise baseado na abordagem neoestrutural para guiar nossa análise dos Fóruns de Combate à Corrupção.

1.1-Neoestruturalismo e a teoria dos *netdoms*.

A teoria proposta por Harrison White em "Identidade e controle" para explicar a emergência das formações sociais parte de uma concepção do mundo social em que o randômico e a estabilidade estão juntos. A emergência e manutenção da ordem resultam da interação entre identidades buscando controle sobre contextos turbulentos (WHITE, 2008).

Deste ponto de vista, a organização do mundo social não pode ser conhecida de antemão, isto é, não é possível prever ou entender o funcionamento da organização social de um determinado grupo deduzindo-a de interesses e preferências fixas ou de valores e normas internalizados por indivíduos. Consequentemente, a noção de indivíduo cede o lugar central para o conceito de identidade. Indivíduos são concebidos como feixes de identidades, as quais são as bases para ação individual. Identidades são constituídas no esforço para construir um alicerce social (*footing*) para ancorar posicionamentos no mundo social. Na interação com outras identidades, elas elaboram sistemas interpretativos nos quais se autodefinem e buscam o controle sobre as incertezas da vida social.

A relação dos indivíduos como suas identidades é mediada pela imersão daqueles em diferentes domínios de redes, denominados por White de *netdoms*. Indivíduos acionam e suspendem identidades distintas a cada acoplamento e desacoplamento em diferentes *netdoms*. Esses são compostos por significados compartilhados e laços sociais. Os primeiros formam o sistema interpretativo que possibilita a interação entre os atores. Os laços sociais, por sua vez, constituem um sistema interativo que garante a elaboração e a reprodução dos significados compartilhados entre identidades.

White (2008) postula que identidades podem circular entre diferentes domínios de redes e ao fazê-los incorporam um leque diversificado de significados. Deste modo, tais identidades aumentam seu poder para influenciar, elaborar e reorganizar os sistemas interpretativos e, consequentemente, afetam os sistemas interativos nos *netdoms* pelos quais circulam. Destarte, a teoria dos *netdoms* postula que identidades ao circularem por diferentes *netdoms* aumentam sua capacidade para manipular as ambiguidades da vida social e assim exercerem maior controle sobre as incertezas desse universo (FONTDEVILA e WHITE, 2010).

Assim como na teoria de Bourdieu (1977) agentes atuam sobre o campo, na teoria de White identidades podem agir sobre as formações sociais⁴. Logo, “‘Estrutura’ e ‘cultura’ – [...] – são processos de segunda ordem que devem ser explicados a partir de dinâmicas

⁴ Neste trabalho, empreendedores institucionais serão considerados um tipo particular de identidade que transita por diferentes *netdoms* do campo organizacional. Em relação ao objeto de pesquisa desta tese, empreendedores institucionais representam a peça fundamental na construção da narrativa que orienta a ação nos três movimentos estudados. Por exemplo, ao circular por diferentes *netdoms* elaboram um significado para o que deve ser a participação dos diferentes atores nos Fóruns de Combate à Corrupção. Assim, se no significado do termo "participação" a definição do que é fazer parte se aproxima das diferentes concepções presentes no campo, este será capaz de compor uma narrativa que contorna disputas baseadas em *status*. Isso é essencial para garantir o apoio dos atores em um contexto de participação voluntária e onde as recompensas são pouco tangíveis. A frente desenvolveremos esse argumento.

subjacentes dentro de *netdoms*”. (GODART e WHITE, 2010, p. 568). O desafio consiste em analisar os mecanismos por trás de tais dinâmicas, pois dessas a ordem social emerge como “*by-product* da multiplicação e da acumulação de processos de controle” (WHITE, 2008, p. 3). Em outras palavras, partindo da teoria dos *netdoms* caberia entender como as dualidades da vida social, enquanto duplicidade entre o interativo e o interpretativo, operam fazendo emergir identidades imersas em sistemas relacionais semióticos e interativos que moldam às formações sociais.

Na teoria dos *netdoms* os sentidos construídos (verbalizados ou não) são difundidos no processo comunicativo e atuam na permanência ou mudança de redes pré-existentes, facilitadoras do entendimento. Desse modo, os contextos de interação nos fazem reconhecidos e neles sustentamos os sentidos da interação. Portanto, atores sociais não só são feixes de identidades, mas essas identidades são disparadas por eventos. Percebe-se que não é a simples adesão a um acordo formal, a presença nas reuniões, a subscrição em abaixo assinado, a ocupação de um cargo ou a inscrição em uma mídia social que faz emergir uma identidade. Na teoria de White, posições são assumidas pelos atores sociais em diferentes *netdoms*, expressas em padrões de relações sociais que revelam os papéis assumidos em um domínio de rede e que os relacionam às identidades específicas. Trata-se de uma dinâmica contínua de construção e reconstrução dos alicerces sociais que reduzem as incertezas da vida social e que os analistas de redes sociais têm operacionalizado por meio do conceito de equivalência estrutural.

Identidades e não atores são a unidade de análise na teorização de White. Identidade, neste caso, não se reduz a uma pessoa física, no sentido mais usual que o termo é empregado. White (2008) chama a atenção para forma com grupos de indivíduos surgem aleatoriamente para controlar situações estocásticas. Destaca que não há nenhuma garantia de que esses grupos irão permanecer, mas se isso acontecer de forma regular ou em outros contextos, os grupos podem ser percebidos como identidades. Em tais situações, histórias-padrão são compartilhadas e narrativas são pactuadas e assim começam a gerar identidades que se diferem entre si em força, visibilidade e longevidade. Na teoria dos *netdoms* uma identidade pode ser assumida por um grupo ou por pessoas. Quando essa encontra um alicerce social, podemos substituir a palavra *identidade* por *posição* em um *netdom* (WHITE, 2008). Portanto uma identidade é uma posição no mundo social.

Além desse sentido, White aponta mais quatro sentidos outros para o termo. Todos conectados uns aos outros, só podendo ser separados analiticamente. O segundo sentido para

o termo destaca as particularidades dos atores em um *netdom*. Neste caso, identidades diferenciam subgrupos de atores em um grupo, dando-lhe uma "face social". Mas identidade também pode ser um tipo mais complexo, considerando o trânsito dos atores entre diversos *netdoms* (família, trabalho, bairro, escola etc.). Neste caso, o terceiro sentido para o termo identidade resulta das contradições entre esses domínios de rede, "é o vestígio de identidades diferentes em diferentes *netdoms*. Essa identidade é um registro, por exemplo, de um ser humano mudando de *netdom* a *netdom* ao longo do tempo". O quarto sentido atribuído ao termo é próximo ao do senso comum. É "o que uma pessoa percebe ser seu *self* – uma história encravada narrativamente em jornadas através de diferentes *netdoms*" (WHITE, 2008, p. 17). Um quinto sentido de identidade a define como uma mistura dinâmica e autorreproduzida de vários elementos "através de perfis de mudança nos primeiros quatros tipos de incompatibilidade (...) é a forma nas quais pessoas estão realizadas" (WHITE, 2008, p. 18).

Godart e White (2010, p. 570) ilustram o conceito de identidade e sua relação com o processo de controle na teoria dos *netdoms*:

(...) a totalidade do Exército dos Estados Unidos constitui uma identidade; mas um soldado na frente de batalha é também uma identidade, como é uma casa de um veterano com sua família. Controle nesse contexto de guerra e paz pode assim ser tentado sobre um inimigo no campo de batalha, ou sobre vários componentes da opinião pública em casa. Alicerce social (*footing*) pode ser encontrado na razão dada para a guerra – 'Por que lutamos' é o título de uma série de filmes da segunda guerra do governo dos Estados Unidos – e na camaradagem de uma unidade de batalha ou na procurada tranquilidade da vida familiar.

1.2 – Teoria dos *netdoms* e novidade institucional.

Os desdobramentos do quadro conceitual proposto por White em *Identidade e Controle* influenciaram em diferentes teorias, tais como: a teoria institucional, a teoria da cultura, a teoria dos movimentos sociais etc. Essas vêm incorporando dois pontos específicos da teoria dos *netdoms*: (1) a abordagem processual que destaca a emergência dos fenômenos sociais como produtos do processo interativo entre cultura (dimensão dos significados) e estrutura (dimensão da interação social); (2) a elaboração de modelos de análise que buscam dar conta da dualidade entre cultura e estrutura.

A teoria dos *netdoms* de White destaca que a vida social nasce de um processo no qual identidades procuram controle mediante a construção de alicerces sociais em contextos de incerteza. A noção de incerteza aqui está baseada na ideia de que a vida social é fundamentalmente imprevisível. Isso não significa negar a ocorrência de regularidades ou

possibilidades de predições. Neste caso, imprevisibilidade é assumida como um fato básico da vida social inerente às relações sociais. Assim, a forma assumida pelas associações sociais responderia aos eventos específicos que disparam identidades, cujo resultado não pode ser antecipado⁵.

O argumento é que as formações sociais resultam de um processo contínuo de criação de estruturas de interação e domínios semânticos que visam diminuir as contingências e incertezas da vida social. A institucionalização da vida social não é o objetivo primeiro, instituições são criadas para atender as necessidades de reprodução de redes interativas e de significados estabilizadas, elas sedimentam a codificação de significados organizados em narrativas. Neste argumento, identidades buscando controle atravessam *netdoms* e desencadeiam novos eventos. Elaboram novos significados e novos padrões de interação. A mudança é explicada a partir da habilidade das identidades transitarem entre *netdoms*. "O processo de mudança de *netdom* a *netdom* gera percepções, significados e representações, não é o *netdom* em si próprio" que representa uma fonte de novidades (GORDAT e WHITE, 2010, p. 570 – grifo dos autores).

Significados são manipulados por identidades. Transferidos de um *netdom* a outro são reinterpretados à luz de um novo campo semântico. As redes interativas, *locus* da ação, adaptam-se a novas configurações semânticas disparadas pela introdução de novos significados. Na teoria dos *netdoms* os novos domínios semânticos podem obstruir ou autorizar novas ações. Eles configuram estilos que funcionam como guias da ação social. Tais estilos expressam não só um jeito de ser e pensar de identidades, mas concebem a relação entre elas. Estilos geram, transformam ou estabilizam instituições.

Estilos são desenvolvidos ao longo do tempo como consequência do acoplamento e desacoplamento aos *netdoms*, mas podem ser reconhecidos em diferentes épocas. No caso brasileiro, por exemplo, podemos notar com as ações dos movimentos sociais nos anos 70 e 80 (DOIMO, 1995) deram origem a um estilo colaborativo particularmente forte e capaz de marcar a Constituição brasileira de 1988. Este estilo imprimiu na carta magna uma orientação de negociação na relação entre Estado e sociedade. Consequentemente guiou ações que se basearam no compartilhamento de responsabilidades ao invés do conflito⁶. Godart e White

⁵ Para nós este é o principal ponto que diferencia a teoria dos *netdoms* da perspectiva do interacionismo simbólico.

⁶ Isso não significa que no período pré-democrático outros estilos não estavam em disputa. Doimo (1995) destaca pelo menos duas posições dos movimentos sociais em relação ao Estado. Em linhas gerais podemos situá-los nas perspectivas do consenso e do conflito.

(2010) diferenciam entre estilos *alfa* e *beta*. Enquanto o primeiro tipo de estilo expressa espontaneidades e novidades, o estilo *beta* possui um alto nível de codificação e imitabilidade. Estilos alfa e beta, enquanto guias de ação, são as fontes de instituições duráveis e, ao mesmo tempo, os motores da mudança institucional.

Nota-se que na teoria dos *netdoms* a dimensão interpretativa da vida social é tão importante quanto à dimensão interativa. Sob sua lente, devemos investigar a dualidade entre estes dois sistemas para explicar a emergência e a sobrevivência de inovações institucionais. Cabe analisar o impacto dessa perspectiva sobre os desafios colocados para a análise sociológica das instituições.

1.3 - Os desafios para análise sociológica das instituições.

Responder nossa questão inicial sobre o caráter inovador dos FOCCOs enquanto um sistema de trocas amplamente apoiado pelos membros que aderem à sua narrativa, implica antes analisar duas questões fundamentais para qualquer análise institucional. São elas: "(1) como construir a relação entre instituição e comportamento; (2) como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam" (HALL e TAYLOR, 2003, p. 194). Para tal, atentamos para o grau em que a perspectiva do neoestruturalismo consegue resolver melhor estes dois problemas em comparação às abordagens neoinstitucionalistas. Vamos analisar tais questões à luz das quatro perspectivas. Mostraremos por que a abordagem da sociologia neoestrutural permite uma melhor explicação do processo de inovação organizacional no campo da fiscalização e da promoção da transparência pública analisado nesta tese. Argumentamos que a abordagem neoestrutural permite resolver alguns dissensos fundamentais em torno do debate sobre a agência empreendedora. Nossa contribuição consiste no desenvolvimento e aplicação de um modelo que nos permitirá a identificação dos empreendedores institucionais responsáveis pela criação, difusão e manutenção dos Fóruns de Combate à Corrupção nos casos analisados.

1.4 - A relação entre instituições e comportamento.

De modo geral, o neoinstitucionalismo aborda a relação entre instituições e comportamento a partir de dois pontos de vista que Mark Granovetter (2007) distingue entre

uma **concepção subsocializada** e outra **concepção supersocializada** do ator social. No primeiro caso, a também chamada perspectiva calculadora da ação social destaca os aspectos instrumentais do comportamento humano. Indivíduos são concebidos como maximizadores de seu bem estar. Eles se orientam pelo cálculo estratégico buscando "um conjunto de objetivos definidos por uma função de preferência dada" (HALL e TAYLOR, 2003, p. 197). No segundo caso, a concepção supersocializada ou perspectiva cultural da ação social observa que indivíduos não apresentam um comportamento exclusivamente estratégico, pois "recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos" (*idem*). De tal modo, as escolhas dos atores sociais dependeriam pouco de cálculos utilitários, ao contrário, resultam de modelos pré-existentes e difundidos nos grupos sociais que os mostram como agir de acordo com cada situação em que se envolvam.

Sob a perspectiva da concepção subsocializada, instituições são as "regras do jogo". Deste ponto de vista, as instituições se mantêm e são aceitas porque criam um contexto melhor para todos os atores sociais quando comparado a um contexto marcado pela ausência delas. Nesse sentido, destaca-se que instituições evitam o oportunismo generalizado ao reduzir as incertezas em relação ao comportamento alheio. Por sua vez, a concepção supersocializada parte do pressuposto de que instituições modelam as escolhas e criam cursos de ação. Assim, são muito mais que simples regras do jogo, elas modelam o caráter dos indivíduos, criam identidades, "fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação" (*idem*, p. 198). Metaforicamente, as instituições são apresentadas como óculos para ler as situações em que os indivíduos estão imersos.

Granovetter (2007, p. 5) chama atenção para o fato de que tanto a perspectiva subsocializada quanto a supersocializada "tem em comum uma concepção de que ações e decisões são conduzidas por atores atomizados". No primeiro caso, atores buscam satisfazer seus interesses. São concebidos como átomos que atuam independente de outros atores. No segundo, atores isolados internalizam normas e valores que orientam suas ações. Eles, então, executariam papéis sociais preconcebidos que independem de suas interações em infinitos contextos sociais. Deste modo, nas abordagens neoinstitucionalistas os atores sociais sempre estão expostos a forças exógenas que existem independentes deles, seja um pacote de preferências dadas ou um conjunto de normas e valores.

Enquanto as concepções subsocializada e supersocializada estruturam as correntes neoinstitucionalistas, a abordagem neoestrutural concebe a relação entre instituições e

comportamento a partir de outra perspectiva destacada por Granovetter (2007): a **concepção da imersão (ou relacional-contextual)**. Sob esse prisma, enfatizam-se os sistemas concretos e contínuos de relações nos quais os atores sociais encontram-se imersos. Consequentemente, "atores sociais não se comportam nem tomam decisões como átomos fora de um contexto social, e nem adotam de forma servil um roteiro escrito para eles pela intersecção específica de categorias sociais que eles porventura ocupem" (GRANOVETTER, 2007, p. 7).

A corrente da abordagem neoestrutural, derivada do livro "Identidade e Controle", vai além do caráter estritamente relacional ligado à dimensão da interação social destacada por Granovetter (2007) ao incluir a dimensão interpretativa da vida social. Como discutido acima, na teoria dos *netdoms* a agência se desenvolve mediada pela dualidade entre o material (expresso em um sistema interativo) e o simbólico (expresso em um sistema interpretativo). Deste movimento decorre uma análise institucional baseada em dois princípios: da relacionalidade e da dualidade da vida social (MOHR e WHITE, 2008).

O primeiro princípio ressalta que os fenômenos sociais são marcados pela interdependência entre os indivíduos que se encontram em constantes processos de troca de recursos (materiais, simbólicos, intrínsecos ou extrínsecos às relações sociais) manifestos em estruturas relacionais. O segundo se define pela relação inerente dentro e entre duas classes de fenômenos, de tal modo que a ordenação de uma é afetada pela ordenação da outra. Sob esse aspecto destaca-se a dualidade entre o simbólico (redes de significados) e o social (redes de relações). Logo, as instituições mais que influenciar as ações dos indivíduos disciplinam a interação humana ao mesmo tempo em que são modeladas por esta. Assim, a relação entre instituições e comportamentos não é mediada pelo puro cálculo, nem pelas possibilidades de interpretações consolidadas em formas institucionais. Para essa corrente do neoestruturalismo, são os padrões de relações sociais materializados randomicamente a partir de eventos particulares que constroem a relação entre instituições e comportamentos. A agência resulta de retóricas e sistemas de papéis desenvolvidos em diferentes tipos de redes sociais interligadas.

Tendo em vista o exposto, percebe-se que o neoestruturalismo de White destaca a fluidez e o potencial de adaptabilidade das instituições e comportamentos a contextos específicos. Deste modo, esta abordagem fornece as bases para uma melhor explicação da gênese e da mudança institucional, além de explicitar a dificuldade de se prever resultados sociais e políticos a partir da análise das instituições, uma vez que se trata de um processo em constante desenvolvimento. Em relação à primeira pergunta destacada acima é possível

perceber os limites do neoinstitucionalismo, seja qual for o adjetivo que o acompanhe, ao pressupor uma relação fixa entre instituições e comportamento. Assim, as perspectivas do neoinstitucionalismo tendem a valorizar um elemento de previsibilidade em suas teorias que não pode ser encontrado no mundo real.

1.5 - Quatro olhares sobre a gênese, a estabilidade e a mudança institucional

Se há menos diferenças do que poderíamos esperar entre as abordagens do neoinstitucionalismo e se seu poder para desvendar os efeitos das instituições sobre a determinação de comportamentos é bastante limitado, quais são as contribuições de suas correntes à teoria das instituições? Em alguma medida, o neoestruturalismo da teoria dos *netdoms* oferece novas contribuições que nos permitem responder a questão central proposta nesta tese? As respostas que ofereceremos aqui se relacionam à análise da segunda questão destacada no início da seção 1.3: como explicar a origem e mudança das instituições? Dito em outras palavras: como explicar o processo pelo qual instituições surgem, se estabilizam e se instabilizam?

Cada corrente do neoinstitucionalismo e o neoestruturalismo whiteano oferecem explicações diferentes para esta questão. Sob o prisma do **neoinstitucionalismo histórico**, instituições possuem um caráter formal. Elas correspondem aos procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais que organizam e orientam as relações sociais. Sob este enfoque novas instituições são criadas em um mundo já repleto de outras instituições e, portanto, o desenvolvimento institucional é dependente da trajetória percorrida por cada sociedade. Sendo assim, o processo de criação de novas instituições é sempre influenciado por contextos locais, os quais expressam o equilíbrio de força de grupos locais poderosos e refletem as escolhas feitas no passado. Deste modo, mudança e permanência são explicadas a partir da noção de períodos de continuidade (estabilidade institucional) e situações críticas (instabilidade institucional), ambos causados por fatores externos, tais como crises econômicas, crises políticas etc.

Entretanto, o neoinstitucionalismo histórico não explica os mecanismos causais que levariam a mudança ou a reestruturação das instituições em campos organizacionais. Cabe observar que as instituições aparecem nesta teoria com um corpo estranho à dinâmica da vida social. Um elemento artificial descolado dos processos políticos e sociais, mas criado para

controlá-los. Em torno desse há uma grande disputa das forças locais. Além disso, a abordagem torna-se extremamente simplificadora ao deduzir que crises conduzem à mudança institucional, não consideram que perturbações e conflitos disparados por crises (independente de sua natureza) podem ser absorvidos pelo arranjo institucional. Deixam de lado o fato de que as mesmas crises afetam diferentemente instituições semelhantes (Padgett e Powell, 2012).

A corrente do **neoinstitucionalismo da escolha racional**, por sua vez, defende que instituições emergem da negociação entre os atores que a elas se submeterão. Essa perspectiva apresenta a concepção mais restrita de instituições, definindo-as com o conjunto de procedimentos e regras formais. Procedimentos e regras criados de acordo com os interesses dos agentes sociais e políticos. Os neoinstitucionalistas da escolha racional assumem que os arranjos institucionais são criados para diminuir as incertezas que rondam as interações entre atores estrategicamente orientados. Sua função seria aumentar a previsibilidade das ações sociais, criando um equilíbrio no qual todos saem ganhando.

Sob este olhar, gênese, mudança ou permanência das instituições são reflexos de sua capacidade de reduzir incertezas. Portanto, a mudança institucional acontecerá na medida em que os atores sociais comecem a questionar a distribuição das recompensas promovidas por uma instituição. Por outro lado, a estabilidade é explicada pela capacidade de aumentar o bem-estar dos atores sociais. Embora esse enfoque ofereça um modelo muito sofisticado no qual as dinâmicas da vida social e da vida política são mobilizadas para explicar o processo de desenvolvimento institucional, seus microfundamentos apresentam uma visão muito simples das motivações humanas. Nesta perspectiva, a estabilidade institucional é lida como um equilíbrio social (dilema de n pessoas) onde as escolhas dos agentes racionais não possuem incentivos para agirem de forma diferente e unilateral.

A abordagem do **neoinstitucionalismo sociológico** conceitua instituições de uma forma mais ampla. Para além de regras, procedimentos e normas formais, esta abordagem inclui os símbolos, os sistemas interpretativos e modelos morais. Sob esta perspectiva, as instituições têm a função de estruturar o campo de visão dos atores sociais. Tal como os teóricos do neoinstitucionalismo histórico, os teóricos da corrente sociológica assumem que o desenvolvimento institucional ocorre em um mundo já repleto de instituições. Entretanto, a mudança institucional é provocada por um processo interno diretamente relacionado à dinâmica da vida social, qual seja: a perda de legitimidade das instituições sociais. Isto significa conceber um lugar especial para a interação social, a qual responde pela garantia e

pelo questionamento da legitimidade das instituições. Assim, a permanência institucional é explicada pelo grau de reconhecimento que uma instituição alcança entre os atores sociais. Neste modelo, processos de isomorfismo institucional constituem o principal mecanismo de difusão da mudança institucional sem que isso signifique a diversificação das formas institucionais. Logo, criam-se novas bases de legitimidade pautadas na estabilidade institucional no lugar da eficiência das instituições⁷.

Por fim, o **neoestruturalismo** da teoria dos *netdoms* assume que as instituições são, ao mesmo tempo, uma realidade simbólica e empírica. Mohr e White (2008) destacam que as instituições se manifestam em "diferentes tipos de redes interligadas. Isso inclui as redes sociais que ligam os atores em várias relações sociais e sistemas de papéis" (MOHR e WHITE, 2008, p. 4). Deste modo, elas não se resumem aos procedimentos e regras formais, possuindo também uma dimensão informal. Sob este prisma, além de incorporar os sistemas interativos e os modelos informais que regem a mundo social, instituições atravessam os diversos domínios da vida consolidando padrões de interação e difundindo sistemas interpretativos. Instituições sociais são concebidas como *by-product* das interações sociais e do desenvolvimento de conjuntos de significados organizados e consolidados em um estilo que se torna hegemônico no campo organizacional.

Um estilo reúne um conjunto de valores que orientam as interações sociais. Consequentemente, a instabilidade institucional decorre do conflito entre estilos alternativos, isto é, da sobreposição de estilos que disputam adeptos em público. Quando um estilo torna-se preferível em relação aos demais acontece a mudança institucional. Por outro lado, a estabilidade institucional, nessa perspectiva, está vinculada à capacidade das instituições criarem pontes entre os níveis da organização social, conectando micro, meso e macro; social e cultural; agêntico e estrutural. Deste modo, instituições tornam-se estáveis ao consolidar estilos. Embora se reconheça a capacidade de agência e a influência das estruturas sociais sobre o comportamento, tem-se que a gênese, a mudança e a permanência das instituições são explicadas a partir da dualidade entre sistemas interativos e interpretativos disparados por eventos. O quadro 1.1, resume os principais pontos acerca dos quatro enfoques para análise institucional destacados aqui.

⁷ Para DiMaggio e Powell (1983), a racionalização no mundo moderno não tem conduzido a uma diversificação das formas organizacionais guiada pela busca de eficiência. Ao contrário há uma crescente homogeneização (isomorfismo institucional) produto da busca de sobrevivência organizacional. As organizações não estão buscando a maximização eficiente a qualquer preço, buscam adaptar-se e sobreviver. Para isso, umas imitam as outras buscando reduzir incertezas.

Quadro 1.1 - Comparativo entre as perspectivas de análise institucional

Corrente	Definição de instituição	Relação entre instituição e comportamento	Origem, mudança e permanência institucional	Principais contribuições
Neoinstitucionalismo Histórico	Procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais. Possui um caráter formal.	Concepções supersocializada e subsocializada. Falta clareza na explicação dos encadeamentos causais entre instituições e comportamento.	Instituições existem em um mundo já repleto de instituições. Mudança institucional depende da trajetória percorrida e é sempre influenciada por forças locais. Mudança e permanência são explicadas a partir da noção de períodos de continuidade e situações críticas, ambas causadas por fatores externos.	Foco na distribuição desigual de poder entre grupos sociais locais. Mudança institucional é influenciada pelas escolhas anteriores. Atentam para relação entre ideias ou crenças.
Neoinstitucionalismo da Escolha Racional	Procedimentos e Regras formais. Instituições servem para diminuir a incerteza nas interações entre atores estrategicamente orientados. Promove um equilíbrio no qual todos saem ganhando.	Concepção subsocializada. É a abordagem mais clara em relação a esse ponto. Instituições reduzem os custos de transação ao diminuir as incertezas relacionadas ao comportamento alheio.	Instituições são criadas a partir de um acordo voluntário entre atores submetidos a elas. Origem, mudança ou permanência depende das vantagens que oferecem. Ineficiência na maximização do bem estar causa mudança institucional. Eficiência nessa função gera estabilidade.	Ênfase no comportamento estratégico típico da arena política. Ressalta a intencionalidade dos atores sociais. Enfatiza os fluxos de informação e a gestão da incerteza.
Neoinstitucionalismo Sociológico	Além de regras, procedimentos e normas formais, incluem símbolos, sistemas interpretativos e modelos morais. (cultura também é uma instituição). Estruturam o campo de visão dos atores sociais.	Concepção supersocializada. Instituições vinculam normas prescritas. Instituições fornecem esquemas cognitivos que orientam a ação social. Definem os repertórios de ações possíveis.	Instituições existem em um mundo já repleto de instituições. Mudança institucional surge da perda de legitimidade das instituições sociais. Processos de isomorfismo institucional difundem a mudança e criam as bases de legitimidade. Permanência institucional é explicada pelo grau reconhecimento das instituições.	Assume cultura como uma instituição social. Destaca a influência das instituições sobre a identidade dos atores. Revela os limites da racionalidade pura. Destaca o aspecto da legitimidade em detrimento da eficiência.
Neoestruturalismo (Teoria dos <i>netdoms</i>).	Realidade simbólica e empírica. São redes interligadas que ligam atores em relações sociais e sistemas de papéis. São fios condutores entre diferentes escalas da organização social.	Concepção da imersão. Instituições e comportamento são termos interativos em redes sociais.	Instituições surgem da hegemonia de um novo estilo que oferece um conjunto de valores. Mudança é resultado da sobreposição de estilos. Permanência está vinculada à sua capacidade de criar pontes entre os níveis da organização social.	Introdução dos princípios da relacionalidade e dualidade. Foco na interação entre sistemas interpretativos e interativos. Incorpora a dimensão informal das instituições. Aponta a dualidade instituições-comportamentos.

Fonte: Elaboração própria.

1.6 - A teoria dos *netdoms* aplicada à análise institucional.

A comparação das quatro abordagens acima mostra as potencialidades de avanço na teoria institucional a partir do neoestruturalismo. Partindo de uma concepção mais fluida de instituições, os pressupostos desta perspectiva permitem repensar temas centrais na teoria das instituições. Nesta seção, aprofundamos nossa discussão sobre gênese e mudança institucional tendo como referência o tema da agência empreendedora. Nosso esforço busca a convergência entre as abordagens destacadas, especialmente entre o neoinstitucionalismo sociológico e o neoestruturalismo. Destarte, apresentaremos os pontos onde poderemos avançar no debate sobre a relação entre agência e controle do campo a partir da teoria dos *netdoms*⁸.

As principais dificuldades enfrentadas na teoria institucional para elaborar um conceito robusto de instituição concentram-se em dois pontos: a incapacidade de abarcar toda a extensão da vida social e a limitação na teorização ampla do conceito. A aplicação da teoria dos *netdoms* à teoria institucional feita por John Mohr e Harrison White (2008) oferece contribuições importantes para diminuir o fosso entre a teorização e a operacionalização do conceito pela pesquisa empírica. Instituições são concebidas como não orientadas, sem capacidade para gerar ação nova e desprovida de uma codificação explícita (GORDAT e WHITE, 2010). Os autores avançam ao propor uma definição que enxerga além da “casca dura” das instituições, isto é, que problematiza além daquilo que se deixa ver em sua função disciplinadora.

Por um lado, superam a referência ao conjunto de práticas duradouras observáveis diretamente e, por outro, a alusão ao conjunto de valores e normas que são externas e independentes dos atores sociais e de suas relações. Instituições são concebidas como uma realidade simbólica e empírica que cria níveis entre a interação humana. Além de disciplinar a interação humana, instituições são ao mesmo tempo influenciadas e reproduzidas por esta. Instituições são concebidas como "redes sociais que ligam os atores em várias relações sociais e sistemas de papéis" (MOHR e WHITE, 2008, p. 4), tais como redes de amizade, de colaboração, de conselhos, de repasse de informações etc. Uma instituição é um fenômeno de nível meso que atravessa e conecta

⁸ Este debate é colocado por DiMaggio (1988) e será retomado abaixo. Refere-se à relação entre atores em disputa pelo controle do campo. Veja a figura I.2.

diferentes domínios da ação humana. Instituições atravessam as dualidades da vida social e ligam simbólico e material, agência e estrutura, micro, meso e macro.

Logo, modelar a análise institucional implica enfrentar a necessidade de incorporar as dualidades entre os diferentes domínios da ordem social. Isto significa destacar a conectividade estruturada nas interações e interpretações disciplinadas pelas instituições. Deste modo, o princípio da relacionalidade aplicado à análise institucional não se limita à dimensão interativa da vida social, mas aplica-se também à sua dimensão interpretativa, aos significados que se articulam em redes semânticas que dão sentido a vida institucional e ao modo como os atores incorporam estes significados.

Assim, em adição às redes sociais, a vida institucional é organizada ao redor de redes culturais, estruturas relacionais que ligam significados, valores, narrativas e retóricas em várias configurações estruturadas. Uma análise institucional necessita atentar para ambas estruturas: os sistemas de discurso e os sistemas de interação social e para as ligações que os unem (MOHR e WHITE, 2008, p. 81 – Tradução livre).

Sendo a vida social marcada por dualidades, seus diferentes *netdoms* (trabalho, família, estudos, *facebook*, etc) moldam diversas identidades, as quais são conectadas pelas instituições. Igualmente, neste modelo cada *netdom* é marcado pela dualidade entre o material e o simbólico que se expressa nos sistemas interpretativos e nas estruturas de interação social. Por exemplo, a configuração de uma rede de amizade não se explica apenas pelos processos relacionais que envolvem os participantes em um contexto, tal como: os processos de transitividade, de homofilia e de reciprocidade. A instituição amizade (como qualquer outra) é influenciada pela dualidade entre os processos relacionais (dimensão interativa) e os discursos corporificados em narrativas compartilhadas que estabilizam um sistema de amizade (dimensão interpretativa). Tanto quanto a estrutura de relações de amizade que os atores desenvolvem em um contexto, importa incorporar à análise os modos pelos quais estes se filiam aos significados e símbolos mobilizados neste mesmo contexto. Podemos investigar, por exemplo, a importância do time de futebol favorito ou de um estilo musical para o desenvolvimento de um padrão de amizade e, ao mesmo tempo, como este padrão de amizade afeta a relação dos atores com tais símbolos.

Mohr e White (2008) ilustram o argumento comentando o caso do sistema de castas indiano. Destacam como o sistema de castas se estabilizou e se reproduziu em

função de um conjunto de regras e valores de uma sociedade (sistema interpretativo) conectado a um sistema de parentesco que se alastrava entre as aldeias indianas disciplinando as relações sociais (sistema de interativo). Ao modelar a análise institucional para este caso, Mohr e White (2008) destacaram três tipos de dualidades como terrenos teóricos chave para a análise institucional. Primeiro falam da *dualidade entre estilos e instituições*, uma releitura da dualidade agência-estrutura. Sob este aspecto cabe à análise institucional revelar como sobreposições de estilos desestabilizam instituições e como a emergência de um novo estilo faz surgir uma nova instituição. Além disso, explicar como instituições decretam estilos, ou seja: como disciplinam e organizam as percepções dos atores.

Em segundo lugar, destacam a *dualidade entre o social e o cultural*. Sob este prisma, o desafio consiste em explicar a construção coletiva de significados a partir da interação social. Em outras palavras, desvendar a emergência de narrativas conectadas em sistemas relacionais semióticos garantidores de uma face interpretativa à experiência vivida. O modelo concebe que a interação social (as redes) se configura sob a influência dos valores compartilhados, sistemas interpretativos organizados como narrativas. Por sua vez, as narrativas circulam através das redes de interação.

Por último, apontam a *dualidade entre os níveis da vida social*. Este é um aspecto central para o modelo proposto, uma vez que as instituições sociais são concebidas como pontes entre os níveis da organização social. É esse papel que distingue instituições mais estáveis das formas mais transitórias. Os níveis micro, meso e macro (*self*, grupo e Campo) se ligam uns aos outros por meio de dualidades. Além disso, dentro de cada domínio este processo se repete, em última expressando a dualidade entre o material e o simbólico. O papel das instituições é manter coesão. A figura abaixo, extraída de Mohr e White (2008), resume este argumento.

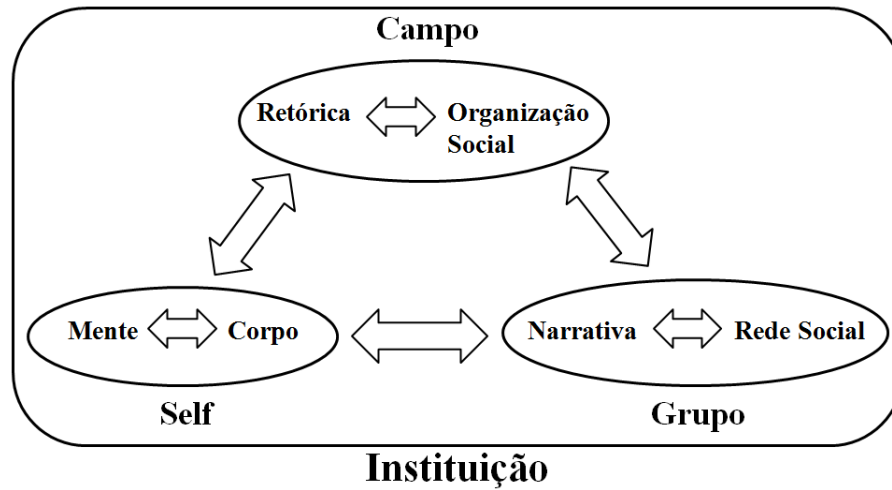


Figura 1.2 - Dualidades aninhadas dentro de uma instituição.

Fonte: Mohr e White (2008) - tradução livre.

Capítulo 2 - A ação empreendedora sob o prisma da teoria do *netdoms*.

Uma das principais chaves de leitura da mudança institucional no campo da sociologia das organizações tem sido o conceito de empreendedor institucional, principalmente a partir da formulação de DiMaggio (1988). Assim sendo, devemos refletir sobre o impacto da teoria dos *netdoms* no debate constituído em torno da ação empreendedora (DiMAGGIO, 1988). Desta forma, avançamos na construção de nosso modelo de análise para os casos dos FOCCOs enquanto uma inovação institucional. Buscamos destacar elementos que nos auxiliem a explicar a emergência e a sobrevivência dos fóruns.

Como vimos anteriormente, os estudos do poder em campos organizacionais destacam quatro subdomínios do exercício do poder institucional interligados entre si (FIGURA I.2). Estes se distinguem pelo nível e pela forma de poder exercido na experiência institucional. Embora interligados e interdependentes, Mohr e Neely (2009) argumentam que esses subdomínios podem ser analisados separadamente, uma vez que apresentam uma lógica institucional de ordenação própria e coerente. Sob esta ótica, o debate acerca do conceito de empreendedor institucional encontra-se situado no subdomínio onde impera o nível agêntico e a disputa pelo controle do campo (subdomínio da agência empreendedora).

Neste subdomínio podemos analisar a relação entre poder e instituições para entender o trabalho de agentes empenhados em criar, transformar ou destruir instituições. Trata-se, como já foi exposto na introdução desta tese, de atores com habilidade para conceber projetos de institucionalização nos quais imprimem seus interesses. Eles identificam oportunidades no campo que os permitem desenvolver seus projetos, pois são hábeis para motivar a colaboração dos demais atores envolvidos. Como resultados geram novidades organizacionais apoiados em novos significados e novas ideias elaboradas por eles (DiMAGGIO, 1988; MAGUIRE, HARDY E LAWRENCE, 2004, MUNIR e PHILLIPS, 2005, FLIGSTEIN, 2007).

O conceito de empreendedor institucional tem sido uma ferramenta útil aplicada às discussões sobre criação e mudança institucional. Ela combina as concepções "subsocializada" e "supersocializada" do ator social (GRANOVETTER, 2007) e assim apresenta uma solução para a dualidade entre agência e estrutura. Deste ponto de vista,

suaviza o peso das instituições como guias da ação social sem deixar de reconhecê-las, ainda que valorize mais a dimensão da agência. O debate sobre a agência empreendedora contribuiu, assim, para que a abordagem sociológica das instituições ajustasse sua explicação sobre a mudança e permanência das instituições. Por meio dele foi possível recuperar a capacidade de agência dos atores sociais no modelo de análise.

Sob esse prisma, a literatura tem destacado que a promoção de mudanças em campo organizacional está vinculada à habilidade de alguns atores enxergarem além da estrutura nas quais estão imersos e a partir de então empreender inovações a simplesmente reproduzir a estrutura existente. Empreendedores institucionais identificam e escolhem, ou combinam alternativas existentes. O argumento sustenta que mudanças institucionais exigem que determinados atores sociais mobilizem aliados, elaborem novos significados e operem mecanismos de cooperação a fim de realizar seus interesses.

Baratter, Ferreira e Costa (2010) destacam o paradoxo da imersão ou da agência imersa, qual seja: como explicar inovações institucionais via cooperação entre atores que se encontram igualmente imersos no campo e que, portanto, são "limitados na sua visão de possibilidades de mudanças e restritos em sua capacidade de enxergar além das fronteiras do campo"? Uma solução para o "paradoxo da imersão" é derivada da teoria da estruturação de Anthony Giddens (2003). Nessa perspectiva, o ator social é visto como um agente capaz de refletir sobre a estrutura na qual está imerso e reconhecer seus aspectos facilitadores e os constrangimentos que ela causa. A partir desse ponto, se julgar necessário, os agentes sociais seriam capazes de promover a transformação da estrutura.

Como é possível perceber, a teoria da estruturação destaca fortemente a capacidade de agência dos atores sociais para analisar a relação entre instituições e comportamento, bem como para explicar a mudança institucional. Estamos diante, então, de uma teorização que prioriza o indivíduo à estrutura. A solução baseada nesta teoria para o "paradoxo da imersão" não explica como o ator desenvolve sua capacidade reflexiva.

A abordagem neoestrutural da teoria dos *netdoms* oferece uma resposta alternativa ao colocar em primeiro plano às interações entre identidades que se constituem ao elaborar ou transformar os significados que orientam as relações sociais em domínios de redes. Assim, permite explicar a emergência da ordem social e,

consequentemente, a inovação institucional a partir da interação entre identidades buscando controle sobre contextos turbulentos (WHITE, 2008). Como vimos acima, na sociologia neoestrutural, atores sociais ao circularem por diferentes *netdoms* incorporam um leque diversificado de significados. Neste processo, eles desenvolvem a habilidade para reinterpretar a dimensão simbólica da vida social e, consequentemente, para influenciar a ordenação dos sistemas interpretativos nos *netdoms* aos quais se acoplam.

O movimento de acoplamento e desacoplamento em *netdoms*, momento em que os atores sociais se conectam de diferentes modos entre si e em campos semânticos distintos, conduz a emergência de uma nova identidade no campo como capacidade para transformar os sistemas interativo e interpretativo que disparam e conduzem a ação social em *netdoms*. É a essa identidade, com capacidade para manipular as ambiguidades da vida social e exercer o controle sobre as incertezas deste universo, que associamos o conceito de empreendedor institucional. Deste modo, a teoria dos *netdoms* consegue explicar o surgimento e o desenvolvimento desta identidade, sem anular as características que a literatura associa a determinados indivíduos em campos organizacionais. Sob este prisma, os empreendedores institucionais são considerados, por nós, uma identidade particular que transita pelos diferentes *netdoms* do campo organizacional.

A figura 2.1 esquematiza três *netdoms* (diferenciados pelas cores) para ilustrar nosso argumento. Em cada plano há uma estrutura relacional diferente representando os sistemas interativos e um sistema interpretativo associado a um conjunto de significados designados pelas letras A, B e C. Nesta ilustração os atores 1, 2, 3, 4 e 5 são indivíduos acoplados em todos os *netdoms* e, por isso, os interligam. Isto significa que esses atores ao mobilizarem diferentes identidades nos três domínios de rede tornam-se capazes de interagir com os demais atores acoplados em cada *netdom* e de se apropriarem dos significados e símbolos que ali circulam. Contudo, do ponto de vista do campo como um todo é a capacidade de se acoplar nos diferentes domínios de redes que faz deles empreendedores institucionais em potencial.

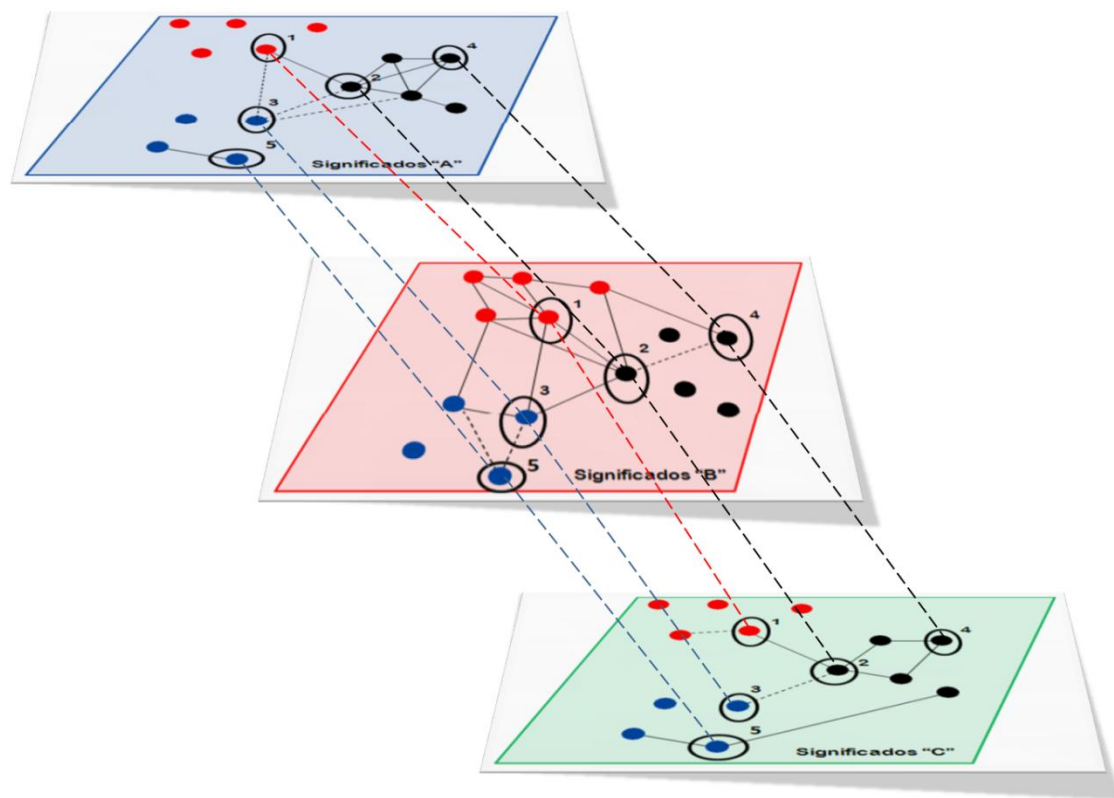


Figura 2.1 - Mudança entre netdoms: potenciais empreendedores institucionais.
 Fonte: Elaboração Própria.

2.1 – Empreendedores institucionais enquanto habilitadores de estilo.

O argumento central apresentado aqui consiste na afirmação dos empreendedores institucionais como identidades capazes de conduzir processos que resultam na emergência e consolidação de estilos em campos organizacionais. Tais processos são constitutivos de novos significados ou levam à reformulação de significados antigos. A partir destes surgem outros padrões de relações sociais responsáveis pela difusão e reprodução dos significados (re)elaborados. Disto decorre que empreendimentos institucionais não dependem de uma "visão além do campo" para promover mudanças institucionais. A capacidade para alterar a organização do campo ou para criar novas organizações é concebida diretamente da facilidade com que esses atores acoplam e desacoplam em diferentes *netdoms*. Daí desenvolverem a habilidade de controle sobre as incertezas e ambiguidades da vida social no campo organizacional.

Ao transitar entre os *netdoms*, os potenciais empreendedores institucionais aprendem a manipular e criar significados e, assim, adquirem a capacidade de influenciar os sistemas interativo e interpretativo. Consequentemente tornam-se

habilitadores de estilos, uma vez que além de reinterpretar e organizar os significados imbuídos no estilo em uma narrativa encontram-se conectados ao sistema interativo onde a narrativa será difundida. Neste sentido, a teoria dos *netdoms* configura uma solução plausível para o paradoxo da imersão. Sob seu ponto de vista a "agência empreendedora" pode ser explicada por meio dos processos internos inerentes à dinâmica da vida cotidiana no campo. Sobre tais processos nenhum ator possui o controle, mas identidades constituem-se buscando este fim.

A figura 2.2, mostra como os empreendedores institucionais atuam no processo de inovação organizacional. A leitura do problema da agência empreendedora a partir da teoria dos *netdoms* aponta a habilitação de estilos como o principal mecanismo da mudança institucional em campos organizacionais. Mudanças, sob esse prisma, são influenciadas pelos interesses dos indivíduos que acionam a identidade de empreendedor institucional, mas não são completamente subordinadas a estes. Mudanças são, em tese, a tradução de um estilo habilitado por tal identidade e que se desenvolvem sob o impacto da luta cotidiana com outras identidades, até sobrepor os estilos alternativos no campo. O resultado final deste processo independe do interesse da identidade que o dispara, mas é influenciado por ela mediante a habilitação do novo estilo que passa a direcionar a ação no campo. As relações criadas inicialmente pelos empreendedores institucionais criam ao longo prazo, novas identidades que entram na luta pelo controle do campo. Desse modo, empreendedores institucionais não determinariam a forma final de uma inovação organizacional. Esta resulta do processo de disputa e negociação entre as identidades constituídas no campo, das quais o empreendedor institucional é apenas mais uma delas. A capacidade de inovação dos empreendedores institucionais está vinculada, então, ao seu desempenho no processo de constante convencimento das demais identidades com quem se relacionam nos diversos *netdoms* do campo. No caso dos FOCCOs descobrimos que essa se vincula a capacidade de acionar um mecanismo que denominamos de mobilização de apoiadores, o qual discutiremos nos capítulos seguintes.



Figura 2.2 - Agência empreendedora e campos organizacionais sob o prisma da sociologia neoestrutural.

Fonte: Elaboração própria

2.2 - O modelo de redes múltiplas: mecanismos de gênese organizacional e ação empreendedora.

Padgett e Powell (2012) tendo como pano de fundo o neoestruturalismo de Harrison White desenvolvem um modelo de análise para a gênese de novidades organizacionais. A abordagem proposta, nomeada de modelo de redes múltiplas, acarreta algumas implicações para nossa discussão⁹. Inicialmente, o modelo de redes múltiplas aponta o fato de que novidades organizacionais surgem dentro de contextos sociais. "Formas organizacionais novas, não importa o quão radicalmente nova, são combinações e permutações do que havia antes. Transformações são o que as tornam novas" (PADGETT e POWELL, 2012, p. 2). Consequentemente, a gênese e a emergência de novidades organizacionais aparecem associadas a um processo evolutivo, resultado da superação das organizações precedentes.

No modelo de redes múltiplas atores emergem de processos que eles próprios disparam e que se renovam de tempos em tempos. Padgett e Powell (2012, p. 2) traduzem este ponto de vista no mantra: "*A curto prazo, atores criam relações; a longo prazo, relações criam atores*" (itálico dos autores). Assim sendo, atores sociais

⁹ A abordagem das redes múltiplas considera a sobreposição de domínios de atividades (político, econômico, social, religioso etc.). A rigor, estes também representam *netdoms*. Entretanto, a nosso ver o modelo de Padgett e Powell não dá destaque aos *netdoms* contidos nos domínios de atividades que eles ressaltam. Em nosso argumento tais *netdoms* e a conexão entre eles são tão relevantes para explicar a novidade organizacional quanto o postulado para os domínios de atividades.

desenvolvem suas habilidades em contextos relacionais criados por eles e que futuramente os transformam. Portanto, a capacidade de deslocamento entre *netdoms* que destacamos acima não pode ser argumentada com uma habilidade inata. Esta não corresponde a um atributo fixo de alguns atores, ao contrário reflete oportunidades que surgem das relações disparadas no campo e que devem ser aproveitadas pelos atores¹⁰.

Ao longo prazo, as relações no campo criam diversas identidades em seus *netdoms*, as quais podem ser acionadas a partir da forma como os atores se encontram acoplados a eles. Como todo elemento em redes sociais múltiplas, identidades não apenas se reproduzem como também se transformam na interação entre elas. Decorre, então, que a identidade de empreendedor institucional e a inovação organizacional disparada por ela são fluídas no sentido de que se encontra em um constante processo de transformação. Por isso, torna-se plausível a hipótese sobre a existência concomitante de diferentes tipos de empreendedores institucionais envolvidos em processos de emergência e sobrevivência de novas formas organizacionais. Isto implica considerar que a agência empreendedora não se vincula a um único indivíduo. Empreendimentos institucionais só podem, então, ser sustentados por grupos de atores que mobilizam subtipos da identidade de empreendedor institucional¹¹.

Dessa perspectiva, redes sociais não são apenas canais por onde circulam recursos, elas transformam aquilo que passa por elas. Nas redes sociais, novidades organizacionais nascem, amadurecem e são substituídas por outras formas institucionais. Tal perspectiva coloca um novo problema para a análise da agência empreendedora: por que os estilos habilitados por empreendedores institucionais não evoluem rapidamente? Se atores, identidades e relações estão em um fluxo constante de transformações mediadas por redes sociais, o que retarda a superação de uma novidade no campo organizacional? Em relação ao objeto desta tese, caberá perguntar quais são os processos que atrasam a superação do estilo FOCCO por um novo estilo?¹²

¹⁰ No caso dos FOCCOs, oportunidades para acoplamento em outros *netdoms* podem ser, por exemplo, os convites para palestrar sobre a experiência vivida, ou para dar uma entrevista, ou, ainda, para participar de um encontro de movimentos de combate à corrupção etc.

¹¹ Nosso estudo permitiu a identificação de empreendedores formuladores, empreendedores difusores e empreendedores motivadores.

¹² Esta questão é respondida no capítulo 5, seção 5.5.

A solução desse problema no modelo de redes múltiplas é dada pela apropriação do conceito de autocatálise¹³. Tal conceito denota a capacidade de autorreprodução das redes sociais. Autocatálise é definida como "um grupo de nodos e transformações nas quais todos os nodos são reconstruídos através de transformações entre nodos no grupo". Quando tais nodos são pessoas, tem-se que tipos de "pessoas" são recriadas pelas interações dentro do grupo. Assim, de forma não prevista, identidades emergem e se reproduzem, ao mesmo tempo criam e habilitam estilos que servem de bases para a inovação ou estabilidade institucional. Autocatálise é a microfundação relacional do modelo, uma "reprodução bem sucedida que mantém redes vivas, resilientes e autossuficiente através de longos tempos" (PADGETT e POWELL, 2012, p. 10).

Pensar a reprodução de atores e relações (redes sociais) a partir de um processo de autocatálise permite prever a substituição de atores sociais que acionam certas identidades. Sendo assim, a reprodução de novas formas organizacionais acontece a partir da interação social entre os membros de um grupo. Esta microfundamentação relacional destaca a capacidade de autorreparo e resiliência da inovação organizacional com fruto da troca de recursos em sistemas de redes múltiplas, especialmente o conhecimento sobre a novidade. Em tese, este é o processo que garante a sobrevivência das inovações organizacionais e a emergência de redes autocatalíticas.

Redes autocatalíticas, quando estabilizadas, apresentam um núcleo de atores bem alinhados com a inovação e que preparam novos atores para acionar as identidades relevantes à sobrevivência da novidade organizacional. Algumas configurações das redes autocatalíticas podem responder melhor às perturbações no campo que ameaçam a reprodução da novidade. Tais redes apresentam, por conseguinte, diferenciada capacidade adaptabilidade frente às vulnerabilidades estruturais que ameaçam as inovações. Por isso, uma mesma inovação pode sofrer alterações no seu formato institucional que embora sejam significativas não são suficientes para descaracterizar o estilo inovador. Sob este prisma, entendemos melhor porque as formas institucionais não respondem única e exclusivamente aos interesses de empreendedores institucionais. Elas são também influenciadas por eventos randômicos disparados no campo.

¹³ Padgett e Powell (2012, nota 10 – tradução livre) destacam que a teoria autocatalítica que compõe o modelo de rede múltiplas é um braço da teoria da complexidade. "Teoria da complexidade é um termo guarda-chuva que refere-se à variedade ampla de modelos matemáticos de dinâmicas de auto-organização em sistemas altamente interativos e não homogênicos".

Nosso argumento destaca que, em geral, variações em elementos formais de uma novidade organizacional que se difundem pelo campo expressam tentativas de superação de obstáculos à sua sobrevivência¹⁴. Em processos de difusão, o elemento comum responsável pela conservação do estilo inovador, no modelo de redes múltiplas, é a reprodução de um núcleo formado por atores que mobilizam diferentes identidades coordenadas pelos empreendedores institucionais¹⁵. A sobrevivência do estilo habilitado e, conseqüentemente, a consolidação da inovação institucional depende da capacidade dos empreendedores institucionais manterem este núcleo unido e protegido de forças externas e internas que buscam promover novos estilos no campo. O desgaste de tal núcleo aumenta a fragilidade da novidade organizacional e pode levá-la ao colapso. Via de regra, este núcleo é composto por atores orientados para a comunidade do campo, chamados por Padgett e Powell (2012) de condôminos âncoras.

A consideração do modelo de redes múltiplas fundamenta as razões para nos atentar aos mecanismos de gênese organizacionais que apóiam a ação dos empreendedores institucionais. No caso dos Fóruns de Combate à Corrupção, três dos oitos mecanismos destacados por Padgett e Powell (2012) são importantes para explicar sua emergência, difusão e sobrevivência, quais sejam:

- 1) Ancoragem de diversidade: refere-se ao papel mediador de organizações orientadas para comunidade. Este mecanismo ajuda a entender processos de inovação organizacional como reflexo de relações entre um grupo diversificado de atores que controlam recursos diferentes, mas que se orientam para um mesmo fim. No campo da fiscalização e da promoção da transparência, este mecanismo destaca a importância de convergência das principais agências de controle como base da inovação institucional. Assim como, no campo da indústria de alta tecnologia, a interação entre organizações de pesquisa (acadêmicas e comerciais), investidores (grandes empresas), financiadores (bancos e agências estatais de financiamento) é fundamental.
- 2) Ação robusta e multivocalidade: destacam-se ações enigmáticas, abertas a interpretações dos demais atores do campo e a elaboração de falas ambíguas, "no

¹⁴ Ao analisarmos os casos abordados nesta tese destacaremos variações no formato institucional. Por exemplo: a participação das organizações civis; a participação das agências públicas que podem ser alvo de investigação; a definição de critérios para participação desvinculada da filiação institucional etc.

¹⁵ No caso dos FOCCOs, a pesquisa realizada mostra que representantes das agências especializadas de controle formam tal núcleo.

sentido de que múltiplas audiências atribuem interesses diferentes ao intermediário" (PADGETT e POWELL, 2012, p. 24). Ação robusta é um tipo de ação que resulta da forma de imersão dos atores nos sistemas interativos em diversos domínios de atividade por onde circulam (econômico, político, social, religioso etc.). Este mecanismo destaca as vantagens associadas à função de ponte que intermediários centrais (*brokers*) desempenham quando ligam subgrupos de atores através de domínios de atividade. Multivocalidade, por sua vez, destaca a capacidade tática dos *brokers*. Este mecanismo se expressa em narrativas amplas, no sentido de atingir muitos e variados apoiadores, e abertas às interpretações dos diversos pontos de vistas presente no campo. Multivocalidade refere-se à qualidade polissêmica de uma narrativa¹⁶;

- 3) Migração e homologia: refere-se ao fluxo espacial de pessoas de uma região a outra que culminam na combinação de técnicas com contextos dando origem a novas formas organizacionais, que mantém estruturas e origens semelhantes.¹⁷

Além destes mecanismos, a pesquisa sobre os FOCCOs revelou outros que contribuem para explicar o processo de emergência e a sobrevivência desta inovação institucional:

- 4) Mobilização de apoiadores: trata-se do convencimento dos demais atores do campo a fim de alcançar adesão ao estilo;
- 5) Contágio: remete a retroalimentação da motivação para atuação nos FOCCOs a partir da atuação de algumas identidades e dos resultados alcançados;
- 6) Relações pessoais: são laços interpessoais em especial, amizade e confiança.

Todos estes mecanismos serão analisados nos capítulos seguintes.

¹⁶ Concentramos nossas análises no mecanismo da multivocalidade associado à narrativa dos FOCCOs. Os mecanismos de ação robusta e multivocalidade atuam juntos. Como nossos dados não permitem analisarmos as demais identidades mobilizadas pelos membros dos FOCCOs em outros domínios de atividade, estratégia para o estudo da ação robusta no campo, focamos na dimensão da multivocalidade. Sendo assim, operacionalizamos a noção de ação robusta por meio da análise da multivocalidade associada à identidade de empreendedor institucional. Este trabalho foi realizado no capítulo 3 a partir da análise de blocos de atores e palavras-chave do sistema interpretativo. Mostramos como os grupos de atores (identidades) se relacionam com grupos de blocos de palavras-chave que são assumidas com expressão de sentidos particulares que caracterizam as ações atribuídas aos FOCCOs.

¹⁷ Os outros mecanismos de gênese organizacionais destacados pelos autores são: transposição e refuncionalidade; incorporação e destacamento; deslocamento de conflito e inclusão dual; expurgo e mobilização de massa; privatização e grupos de negócios.

2.3 - Empreendedores institucionais e novidade organizacional dos FOCCOs.

Considerando o subdomínio da agência empreendedora¹⁸, distinguimos quatro lógicas de ação no campo da fiscalização e da promoção da transparência (FIGURA 2.3). Essas lógicas se revelam a partir do cruzamento de duas dimensões. Por um lado, destacam-se os níveis da ação: interativo e do ator social (indivíduos ou organizações). Por outro lado, ressaltam-se tipos de ação, divididas em ações de prevenção e ações de repressão. Os FOCCOs, enquanto instituições atravessam e amarram as quatro lógicas.

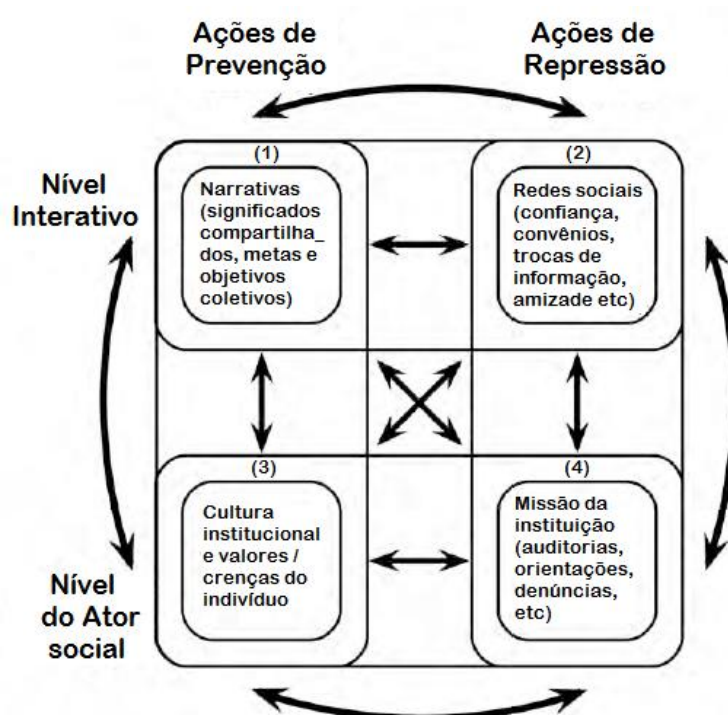


Figura 2.3 - Subdomínio da agência empreendedora: articulação entre lógicas de ação.

Fonte: elaboração própria a partir de Mohr e Neely (2009).

Como pode ser notado na figura 2.3, as lógicas de ação encontram-se interrelacionadas. Isto significa que nenhuma identidade presente no campo é livre para realizar seus interesses, pois há constrangimentos diversos. Os mecanismos de gênese organizacional, os significados e as interações sociais respondem às quatro lógicas de ação ao mesmo tempo em que as transformam. Por exemplo, o mecanismo de ancoragem de diversidade responde diretamente às lógicas de ação 3 e 4. A missão e a

¹⁸ Quadrante 3 da figura I.2.

cultura das instituições caracterizam a orientação dos tipos de mediadores envolvidos diretamente em processos de mudança e estabilidade institucional. Ação robusta e multivocalidade, por sua vez, são mediadas pelas lógicas de ação 1 e 2. Estes mecanismos só podem ser mobilizados em conexão com as dimensões interpretativa (narrativa) e interativa (rede social) que estruturam um *netdom*. Migração e homologia são mecanismos que definem as possibilidades de combinação das quatro lógicas de ação em processos de gênese institucional ou facilitam a articulação dessas lógicas na difusão da inovação.

A literatura tem destacado que empreendedores institucionais desenvolvem a capacidade de transformar o campo em função tanto de atributos do ator social, quanto devido aos padrões de relações que desenvolvem no campo. No primeiro caso, além dos interesses do ator social destacam-se habilidades para formar alianças, elaborar novos significados e enxergar além do campo. No segundo caso, destacam-se, sobretudo os efeitos da posição ocupada no campo sobre as oportunidades existentes. Nós avançamos ao abordar a questão atentando para a dualidade entre esses dois níveis de ação destacados. Nesse sentido, a constituição de uma identidade responde à ordenação dos sistemas interativos, ao mesmo tempo, depende da forma como os padrões relacionais manifestos nestes são influenciados pela autodefinição do ator social. Deste modo, a agência empreendedora surge de iniciativas do ator social em contextos interativos que forjam identidades ao mesmo tempo em que são configurados por elas. O ator social circula por *netdoms* construindo identidades que o definem e alterando padrões interativos que moldam as identidades que o identifica. Esse ponto marca a diferença entre o construtivismo social e o individualismo metodológico aplicado à análise institucional.

Utilizamos o exemplo do FOCCO/PB para explicitar nosso argumento quando aplicado aos fóruns. Na figura 2.4 o retângulo tracejado representa a instituição Fórum Paraibano de Combate à Corrupção, a qual disciplina o acoplamento e o desacoplamento nos diversos *netdoms* diretamente relacionados à instituição e influencia o mesmo processo em relação aos *netdoms* externos à instituição. Nesta representação, os *netdoms* foram associados aos eventos disparados no fórum da Paraíba. Nota-se que os eventos mobilizam diferentes atores e distintos conjuntos de significados. Se acoplar ao *netdom* do WorkFOCCO, por exemplo, leva a um entendimento do que deve ser a participação da sociedade civil na fiscalização e na

promoção da transparência diferente do entendimento que circula nos *netdoms* das reuniões e das operações realizadas pelo FOCCO.

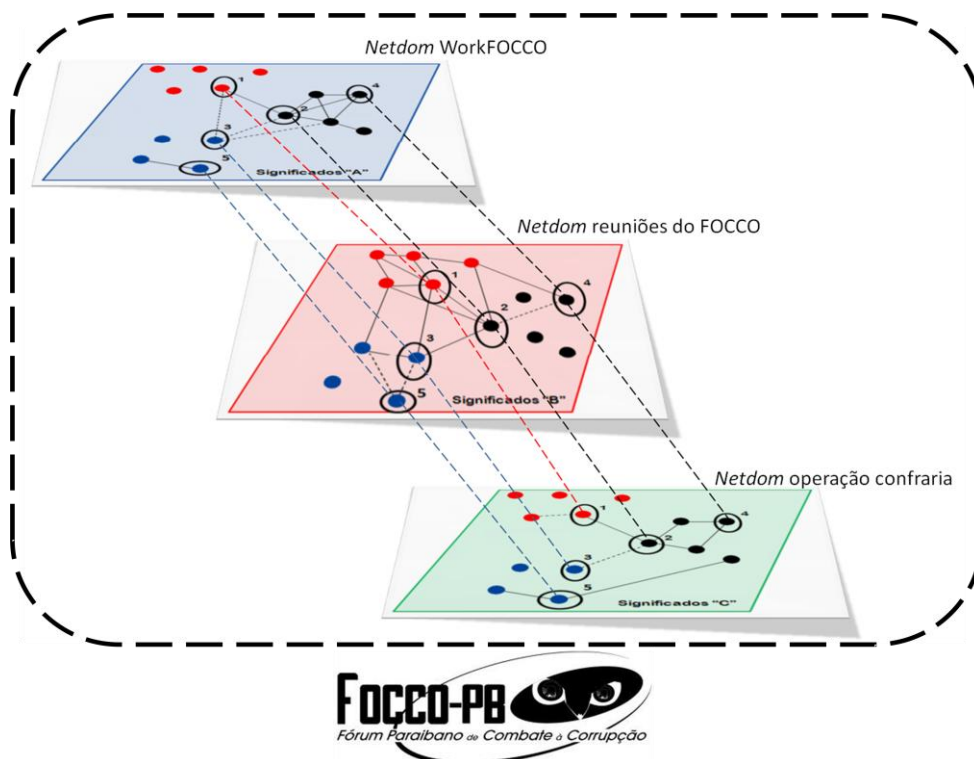


Figura 2.4 - Mudança entre netdoms: potenciais empreendedores institucionais.

Fonte: Elaboração Própria.

Ao nível do ator social, atores criam relações em torno de enunciados que elaboram e reelaboram para si e na interação com os atores acoplados em um *netdom*. Partindo de suas crenças, de seus valores, de sua missão/orientação organizacional, atores constituem identidades que elaboram narrativas pelas quais compartilham significados e estruturam interações que se expressam em redes de confiança, de aconselhamento, de amizade, de trocas de informações etc.

O empreendedor institucional, neste contexto, é a identidade acionada por atores sociais que se diferenciam ao se acoplarem em diferentes domínios de rede e, assim, se apropriam e reorganizam o entendimento em torno de questões relevantes. Tais atores desenvolvem uma concepção mais ampla que é reproduzida de um domínio de rede a outro (linhas diagonais tracejadas na FIGURA 2.4). Em função dessa dinâmica, empreendedores institucionais enquanto uma identidade se comunicam com facilidade e desenvolvem a habilidade para alcançar a cooperação dos demais membros do fórum.

Seus argumentos geram a boa vontade para a cooperação, mesmo quando não há recompensas claras advindas da ação empreendida. O que pode ser explicado, em parte, pelo fato de que a concepção mais ampla sobre os temas debatidos nos fóruns que ele elabora reúne entendimentos enraizados em diversos *netdoms*. Seu discurso, portanto, está mais próximo do que pensa os demais membros dos fóruns. Logo, para além de interesses pessoais (conseguir uma promoção) ou organizacionais (cumprir a missão de sua organização), a atuação dos empreendedores institucionais expressa uma visão de mundo que é construída no transitar pelos *netdoms* e refletem a dualidade entre o nível interativo e o nível do ator social nas lógicas de ação presentes no campo.

Todavia, as lógicas de ação no campo da fiscalização e da promoção da transparência respondem igualmente a dualidade entre os tipos de ações a ser empreendidas pelos fóruns. Neste campo, via de regra, as ações empreendidas podem, inicialmente, serem classificadas em dois tipos básicos: prevenção e repressão. Enquanto o primeiro conjunto de ações se realiza por meio de um processo de elaboração e disseminação de novos conceitos, crenças, valores, comportamentos, atuando sobre a forma de pensar a gestão pública, o segundo conjunto de ações diz respeito às iniciativas de combate ao comportamento desviante geralmente associadas a uma dimensão material. Destarte, ao destacar as lógicas de ação de prevenção e de repressão pretendemos operacionalizar mais uma dualidade da vida social, qual seja: entre o simbólico e o material.

Na dimensão simbólica acontece o ataque aos sistemas interpretativos dentro e fora do campo. O processo inicia-se nos embates entre as identidades que se acoplam aos *netdoms* dos FOCCOs e expande-se para as demais instituições do campo indo além de suas fronteiras. Este é o momento de definir as concepções que delimitam quais são os atos que devem ser combatidos, as contribuições que devem ser esperadas de cada identidade envolvida, o grau de envolvimento a ser permitido para cada tipo de identidade etc.

Na dimensão material desenvolve-se a articulação entre atores relevantes para o desdobramento de ações de combate ao comportamento desviante. Sob este prisma, a relevância do ator não se revela apenas pelo papel formal que lhe é atribuído dentro do sistema de controle, mas sim pelo tipo de contribuição que este pode oferecer. Assim, há ações de repressão em que alguns atores representantes da Caixa Econômica Federal ou do INSS, podem ser mais relevantes que aqueles que representam a Polícia Federal,

por exemplo. É nessa dimensão que os sistemas interativos são criados e recriados dentro dos *netdoms* associados aos fóruns e fora deles, podendo também ultrapassar as fronteiras do campo da fiscalização e da promoção da transparência.

Empiricamente, a primeira lógica de ação aponta para importância dos sistemas interpretativos que operam no campo e definem as metas e objetivos da instituição FOCCO. Tais sistemas seriam responsáveis pela dimensão simbólica dos Fóruns e sua investigação implica conhecer a forma como identidades se relacionam com o sistema interpretativo estruturado. A segunda lógica de ação destaca o papel das redes sociais (formais e informais) que, em geral, dizem respeito à materialidade das ações de fiscalização e promoção da transparência pública tanto na dimensão repressiva quanto na preventiva. A análise em relação a esse ponto remete às interações sociais entre as identidades que viabilizam a realização das iniciativas elaboradas no campo.

A terceira lógica de ação aponta para os atributos dos atores sociais. Assim, os valores e crenças dos indivíduos, por um lado, e as práticas e rotinas das organizações, por outro, são relevantes para desvendar os mecanismos que possibilitaram a inovação organizacional no campo. Por último, a quarta lógica de ação inclui na análise a questão da especialização das instituições que atuam no campo investigado. Apesar da interdependência entre as organizações, as funções específicas e a definição interna de missões institucionais afetam as possibilidades de interação no campo. Consequentemente, este fato aparece como uma das vulnerabilidades estruturais dos FOCCOs. Assim, cabe entender como as metas declaradas e as missões das organizações afetam o empreendimento dos Fóruns de Combate à Corrupção.

Capítulo 3 – Os sistemas interativo e interpretativo nos FOCCOs.

Diante do exposto até aqui duas questões se tornam relevantes: (1) quem são os empreendedores institucionais no caso dos FOCCOs? (2) quais são os mecanismos utilizados por eles que permitiram a inovação no campo da fiscalização e da promoção da transparência? A primeira questão responderemos neste capítulo, enquanto a segunda será analisada nos capítulos seguintes¹⁹.

A localização dos atores que mobilizam a identidade de empreendedores institucionais exige a análise dos dois elementos centrais na teoria dos *netdoms*: os sistemas interativo e interpretativo. Como descrito acima, os FOCCOs são instituições que atravessam e amarram um conjunto de *netdoms* (FIGURA 2.4). Entretanto, eles representam, em si, um dos *netdoms* no campo da fiscalização e promoção da transparência. Para encontrar os empreendedores institucionais nos fóruns de combate à corrupção, analisamos a seguir a posição dos atores no *netdom* FOCCO, isto é, em um dos domínios de redes no sistema de controle brasileiro.

Atentos à dualidade entre os sistemas interativo e interpretativo, analisamos essa relação a partir da imersão dos atores sociais em ambos. Do ponto de vista das interações, a identidade de empreendedor institucional pode ser acionada por atores que ocupam as posições centrais sob diversos critérios no *netdom* primário. Nós diferenciamos este domínio de rede daqueles que são dele derivados, chamados aqui de *netdoms* secundários. Aquele é identificado como o *netdom* inicial que sustenta a

¹⁹ Os dados analisados a partir deste capítulo foram coletados entre 5 a 23 de agosto de 2013 no âmbito da pesquisa CAPITAL SOCIAL E DENSIDADE DE REDE: a produção da transparência e da fiscalização na gestão pública. Foram realizadas 31 entrevistas nas cidades de Maceió - AL, Recife - PE e João Pessoa - PB, todos os participantes eram, à época, membros que se destacavam nas reuniões dos FOCCOs e foram identificados a partir da análise das atas das reuniões de cada instituição (o roteiro das entrevistas encontra-se no Apêndice 1). O trabalho de campo foi realizado com apoio do CNPq, que financiou a pesquisa. Além da realização das entrevistas, meta das visitas ao campo, foi possível participar de algumas atividades do FOCCOs, o que tornou a imersão no campo ainda mais produtiva. Em Alagoas, o pesquisador foi convidado a visitar o projeto Parlamento Jovem que é realizado com apoio do FOCCO/AL na cidade de Viçosa. Além disso, foi possível observar a realização de uma reunião deste Fórum. Em Recife, o pesquisador também teve a oportunidade de participar da reunião do Fórum. Entretanto, em função do calendário, não foi possível participar de reuniões no FOCCO/PB. Em maio de 2015, ainda devido ao apoio do CNPq, foi possível participar de mais uma imersão no campo quando aconteceu no estado da Paraíba o Seminário Nacional sobre Cooperação para a Prevenção e o Combate à Corrupção, evento de comemoração de 10 anos do FOCCO/PB. Neste evento, foi possível, por meio de observação participante, conhecer experiências de FOCCOs de outros lugares do Brasil. Além de observar a recorrência de temas que destacaremos ao longo da tese, foi possível ainda validar nossa análise da instituição, já que realizamos a exposição dos temas que levantamos a partir da análise das entrevistas (para conhecer a programação do evento veja o Anexo 4.1).

inovação institucional. Em geral, constitui-se de laços de reconhecimento, reflexo das primeiras relações construídas pelos atores que mobilizam a identidade de empreendedor institucional. O desdobramento dessas relações, que sustentam o processo de consolidação da novidade organizacional, conduz os atores envolvidos a outros *netdoms* que tanto podem estar relacionados aos processos internos à nova forma organizacional, como ilustrado na figura 2.4, quanto a processos externos, como no caso da interação em domínios *on-line*, por exemplo²⁰.

Além do posicionamento central no sistema interativo, os papéis de intermediadores desempenhados pelos atores sociais em relação à interação entre os fóruns é outro elemento fundamental para revelar aqueles em condição de acionar a identidade de empreendedor institucional. Sob este prisma, não se trata exclusivamente da função de *brokers* derivada do preenchimento de buracos estruturais. Com base na discussão levantada nos capítulos 1 e 2, chamamos a atenção para a capacidade dos empreendedores institucionais de controlar o fluxo da narrativa para dentro e para fora dos FOCCOS. Deste modo, os papéis de intermediadores analisados neste capítulo remetem às funções de coordenadores, representantes e guardiões nas tríades identificadas no sistema interativo do *netdom* primário. Tais funções revelam o potencial dos empreendedores institucionais para influenciar o sistema interpretativo dos FOCCOs, pois eles filtram e coordenam a circulação de significados, sentidos e símbolos imbuídos no estilo FOCCO e organizam a narrativa do movimento no qual atuam.

Do ponto de vista do sistema interpretativo, analisamos a relação dos atores sociais com as palavras-chave ligadas à narrativa dos FOCCOs. Inicialmente, consideramos que os atores mais importantes são aqueles que utilizam as palavras mais empregadas nas falas que expressam a narrativa. Essas foram definidas a partir da dualidade entre atores sociais e palavras-chave. Isto é, palavras-chave são importantes à medida que são utilizadas pelos atores mais importantes, por outro lado, estes se destacam como importantes ao passo que utilizam as palavras-chaves mais utilizadas do campo, por isso, importantes. Empreendedores institucionais são atores importantes que exercem algum domínio sobre a narrativa dos FOCCOs.

²⁰ No capítulo 5 analisaremos a imersão dos empreendedores institucionais dos FOCCOs em um domínio de rede *on-line*.

Refinamos nossa análise inicial do sistema interpretativo a partir da elaboração de um modelo de blocos para redes de afiliação. Com base no critério de densidade ajustamos o modelo e descobrimos a relação entre blocos de atores e blocos de palavras-chave. Esses últimos foram classificados tendo em vista o modo como orientam os tipos de ações que podem ser empreendidas nos fóruns. Nesse sentido, nosso argumento destacará os blocos de atores mais centrais – aqueles que se relacionam com o maior número de blocos de palavras-chave – como o subgrupo de atores em melhor condição para acionar a identidade de empreendedor institucional.

3.1 – O sistema interativo nos FOCCOs: morfologia.

A representação do sistema interativo dos FOCCOs nesta tese é feita através da rede social de citações nas entrevistas realizadas durante nossa pesquisa. Os entrevistados apontaram nomes de pessoas consideradas importantes nos processos de constituição e manutenção dos Fóruns de Combate à Corrupção nos 3 casos analisados (FIGURA 3.1). Assim sendo, o sistema interativo apreendido nesta tese corresponde às relações de reconhecimento entre os membros dos fóruns. Embora os FOCCOs correspondam a fenômenos locais geograficamente distintos, a citação livre de nomes relevantes na constituição e na consolidação desta instituição revelou que o sistema interativo do *netdom* analisado configura uma rede completamente conectada com densidade igual a 2,83% e tamanho de 78 atores²¹. A distância média entre os pares alcançáveis nessa rede é de 3,04 arcos e seu diâmetro mede 8 arcos, sendo que as distâncias acima de 6 arcos são encontradas entre membros de fóruns de Estados diferentes. Estas medidas revelam uma rede de conexão moderada a nível global, ainda que alguns pares de atores não se alcancem em função de se tratar de uma rede direcionada²².

²¹ As pessoas citadas ao longo das entrevistas foram lembradas em função do reconhecimento de sua importância para criação, funcionamento e continuidade dos FOCCOs. Em muitos casos são referidas como parte da memória que levou a mudança do estilo de parcerias realizadas no campo da fiscalização e promoção da transparência pública.

²² Em redes direcionadas a origem e o destino das relações são essenciais para distinguir os atores nelas imersos. No caso da rede analisada, isso significa que o ator que cita um nome (origem da relação) possui um *status* diferente daquele que é citado (destino da relação). Em redes direcionadas os pares de atores podem ser alcançados diretamente por meio de relações recíprocas (A cita B e B cita A) ou indiretamente por meio de relações circulares (A cita B, B cita C e C cita A). Pares inalcançáveis em rede direcionadas destacam relações onde o ciclo de troca entre dois atores não se fecha (A e B são inalcançáveis se A cita

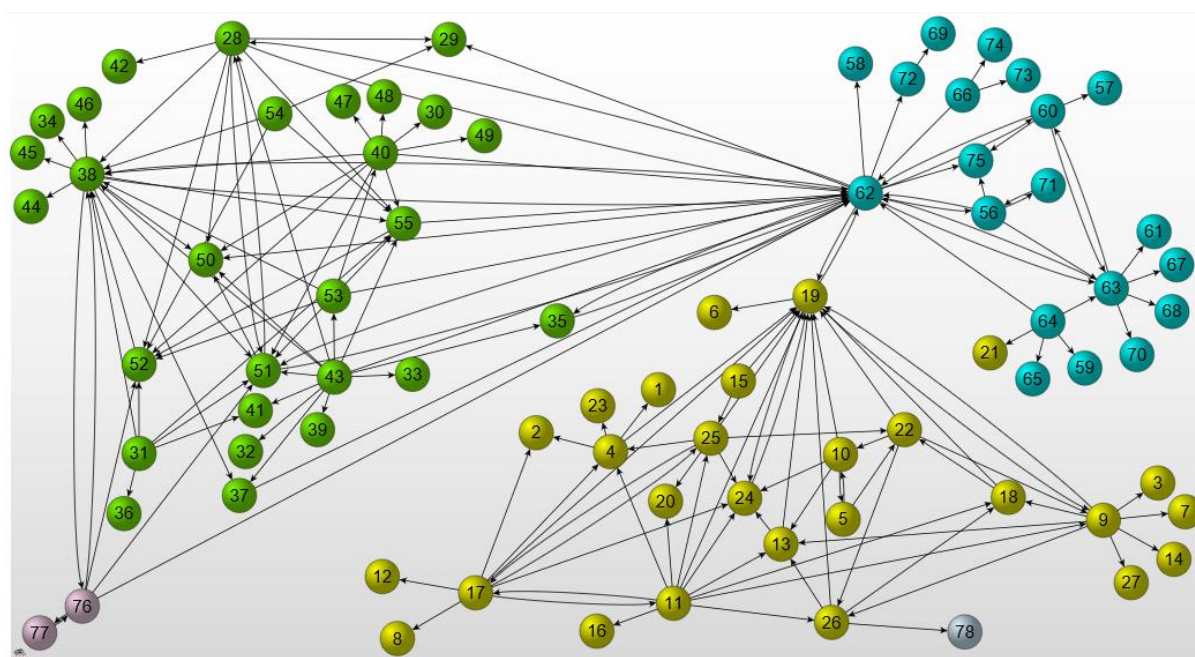


Figura 3.1 - Sistema interativo dos FOCCOs - citações nas entrevistas - Agosto de 2013.

Fonte: Elaboração Própria. Dados de Pesquisa, 2013

Legenda: Verde = FOCCO/PB; Azul = FOCCO/PE; Amarelo = FOCCO/AL; Lilás = MARCCO/RN; Cinza = FOCCO/TO.

A análise de componente forte revelou a presença de dois subgrupos fortemente conectados na rede²³. O maior componente forte é composto por 29,49% da rede (23 atores) e inclui atores de todos os três FOCCOs. Este subgrupo é formado por 22 representantes dos órgãos do sistema de controle, principalmente: CGU, MPF, MPE, TCU e TCE. A única exceção é um representante de organização civil no Estado de Alagoas que faz a ponte entre o fórum deste Estado e o fórum pernambucano. Provavelmente, esse subgrupo corresponde ao núcleo do *netdom* FOCCO e inclui os empreendedores institucionais dos fóruns. O segundo componente forte identificado é um fenômeno local. Formado por 3,85% da rede (3 atores). Trata-se de um subgrupo presente no Fórum de Alagoas composto por atores empenhados em atividades

B, B cita C e C cita B). Por outro lado, os pares alcançáveis destacam relações entre pares ou subgrupos de atores que permitem que recursos sejam trocados por dois atores. Foram identificados 4.383 pares inalcançáveis.

²³ A análise de componente identifica subgrupos de atores totalmente conectados em uma rede. Componente forte é um tipo de subgrupo encontrado apenas em redes direcionadas. Um componente forte é composto por pares atores alcançáveis, tal como definido na nota anterior. Neste caso, há a possibilidade de um fluxo contínuo de recursos dentro do subgrupo.

preventivas de natureza educativa. Este componente combina duas representações da sociedade civil com uma do poder público.

A identificação do primeiro componente forte reforça a tese dos FOCCOs como um sistema de troca e reafirma que esse sistema apresenta uma coesão global moderada. O segundo componente, por sua vez, chama atenção para a constituição de sistemas de trocas locais que nascem do estilo FOCCO. Para confirmar esse achado, avançamos nas análises de subgrupos buscando uma melhor compreensão sobre a conexão do sistema interativo analisado.

Aplicamos uma análise de p -cliques = 0,50 (FIGURA 3.2)²⁴. O resultado mostra a existência de subgrupos bem delimitados em função da localização espacial dos FOCCOs. Um achado que merece destaque corresponde à imersão do ator 62 no 0,50-Clique contido no FOCCO/PB. Como veremos no próximo capítulo, essa posição pode ser explicada pelo fato desse ator ter sido um dos fundadores do fórum paraibano. Apesar de sua saída do movimento na Paraíba, seus vínculos com os membros desse FOCCO continuam fortes e vigorosos e o reconhecimento de seu trabalho pelos colegas continuou sendo bem registrado.

²⁴ Um p -clique em uma rede “R” é um subgrupo “S” dos vértices da rede de tal modo que, para todos os vértices no subgrupo “S”, no mínimo a fração p de seus vizinhos estão também no subgrupo “S”. Um 0,50-Clique é um subgrupo “S” de vértices da rede no qual todos os vértices no subgrupo “S” tem, no mínimo, a 50% de seus vizinhos no subgrupo “S”. Quanto maior o valor de P , mais subgrupos maiores serão identificados; Quanto menor o valor de P , mais subgrupos menores serão encontrados.

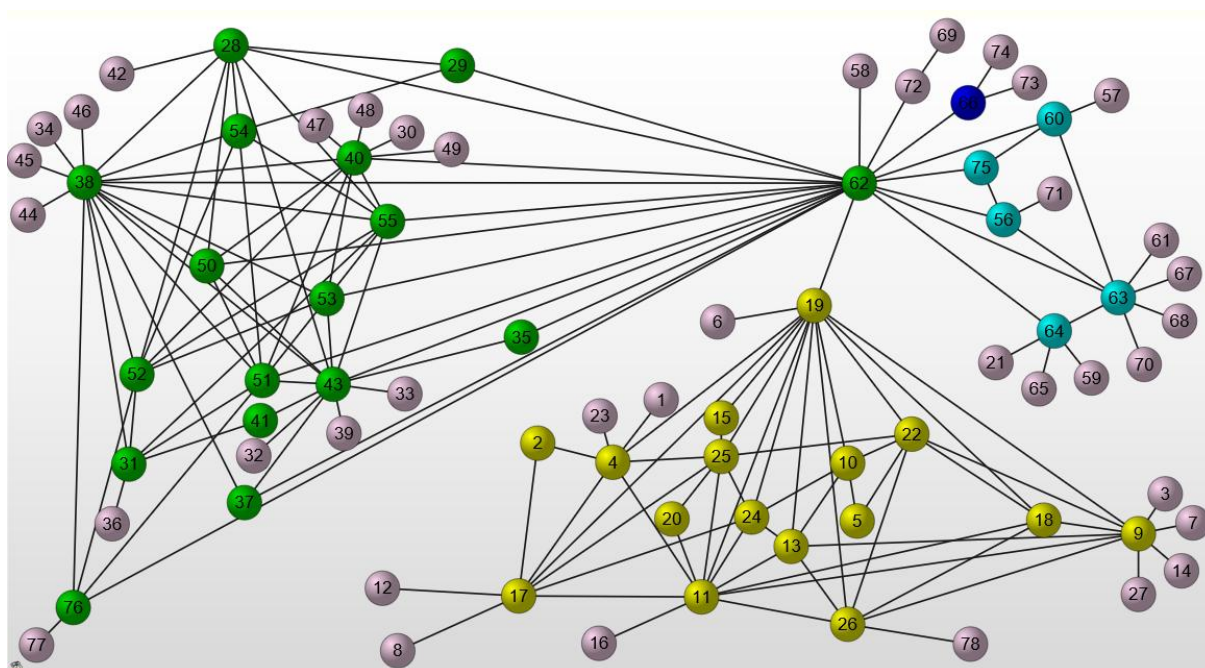


Figura 3.2 - 0,50-Clique no sistema interativo dos FOCCOs - Agosto de 2013.

Fonte: Elaboração Própria. Dados de Pesquisa, 2013

Legenda: Verde = 0,50-Clique 1 (FOCCO/PB e 2 membros externos; 62 e 76); Azul = 0,50-Clique 2 (FOCCO/PE); Amarelo = 0,50-Clique 3 (FOCCO/AL); Rosa = Atores periféricos fora dos 0,50-cliques.

A importância do ator 62 faz-se notar na análise de cliques no sistema interativo, através da qual procuramos investigar a existência de outros subgrupos coesos. Este ator é responsável pelo fechamento e ligação entre os dois subgrupos do tipo clique identificados na rede²⁵. Note na figura 3.3 que o ator 62 é o ponto de interseção entre o clique existente no FOCCO/PE e o clique existente no FOCCO/PB. Vale destacar que os dois cliques são formados por representantes de órgãos do sistema controle brasileiro nos dois Estados onde os fóruns atuam, especificamente, MPF, TCU, MPE, TCE. Pela segunda vez, encontramos indícios de uma maior conexão dessas agências no sistema de trocas emergido do estilo FOCCO. Além disso, a análise de clique mostra dois pontos importantes. Por um lado, apesar da coesão local forte, este fenômeno não restringe a circulação de recursos a pequenos grupos fechados. Haja vista a baixa presença de cliques no sistema interativo. Por outro lado, a circulação de recursos não se restringe às fronteiras dos três FOCCOs mesmo quando se observa a constituição de subgrupos fortemente conectados dentro do sistema interativo, como é o caso dos cliques encontrados. Esse achado, somado a coesão local em grupos relativamente grandes dentro dos FOCCOs (0,50-cliques) e a coesão global moderada do sistema

²⁵ Cliques são subgrupos de três ou mais atores em que todos os membros tem arcos diretos entre si.

interativo, sugere como propriedade deste sistema a capacidade de difusão e comunicação.

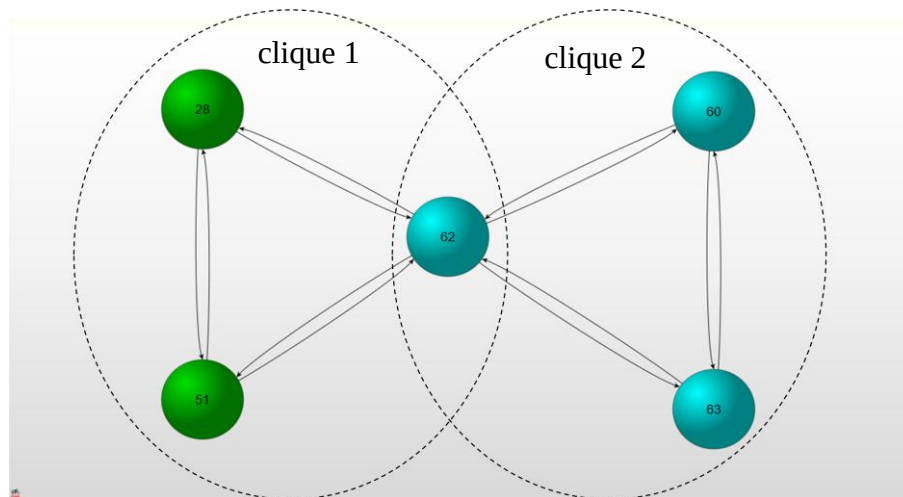


Figura 3.3 - Cliques no sistema interativo.

Fonte: Elaboração própria. Dados de Pesquisa, 2013

Legenda: Verde = FOCCO/PB; AZUL = FOCCO/PE

A estrutura do sistema interativo no *netdom* FOCCO oferece um ambiente favorável à atuação dos empreendedores institucionais, uma vez que a cooperação pode ser alcançada mais facilmente no contexto relacional encontrado. O ambiente é propício à circulação de informação e ideias, embora o diâmetro amplo da rede e o elevado número de pares não alcançáveis apontem algum custo para circulação de recursos dentro do sistema interativo.

3.2 – Centralidade e poder no sistema interativo dos FOCCOs.

Considerando que a configuração do sistema interativo favorece a circulação de recursos materiais e imateriais à disposição dos empreendedores institucionais dos FOCCOs, sustentamos que a centralidade dos atores dentro do sistema analisado é uma dimensão importante para identificar aqueles que podem mobilizar a identidade de empreendedor institucional nos casos analisados. Entretanto, aceitar este argumento exige aperfeiçoar a apropriação do neoestruturalismo aplicado ao problema da agência empreendedora.

A partir de nossas colocações nos capítulos iniciais, podemos observar que a primeira vista a teoria dos *netdoms* não associa a valorização do acoplamento dos atores em diferentes domínios de redes à sua posição central ou periférica nos sistemas interativos. Desse modo, atores periféricos poderiam assumir a identidade de empreendedores institucionais desde que transitem por diferentes *netdoms*. Nós entendemos que a questão é um pouco mais complexa, uma vez que a centralidade do ator em sistemas de troca é uma dimensão extremamente importante – conforme reconhecida na preocupação constante dos analistas de redes em desenvolver métricas capazes de capturar tal centralidade. Do ponto de vista da agência empreendedora, nossa hipótese é que o dissenso na literatura sobre a importância do posicionamento dos empreendedores institucionais está relacionado ao fato de que atores centrais no sistema interativo do *netdom* primário podem não ser centrais em *netdoms* secundários que derivam daquele.

A figura 3.4 mostra três *netdoms* por onde circulam membros dos FOCCOs²⁶. Assim, podemos situar o *netdom* analisado aqui e perceber que a centralidade dos atores varia de um domínio de rede para outro. Alguns atores mantêm sua posição central, enquanto outros nem ao menos se acoplam. As linhas tracejadas na vertical mostram a conexão entre os três *netdoms* a partir do acoplamento dos atores centrais²⁷.

²⁶ Esta figura ilustra os múltiplos acoplamentos que os membros dos fóruns podem desenvolver. No plano superior, destaca-se o *netdom* do *facebook*. No meio, representa-se o *netdom* FOCCO, o único que será analisado neste capítulo. No plano inferior, representa-se o *netdom* de monitoramento cidadão, sistema interativo com predomínio das organizações civis mapeado e analisado na dissertação do autor dessa tese (RIBEIRO, 2011).

²⁷ A conexão do *netdom* de monitoramento cidadão com os demais domínios de rede provavelmente é reforçada por outros atores que não conseguimos identificar, uma vez que o sistema interativo representado foi construído em outra pesquisa e mostra a relação entre organizações. Entretanto, a recorrente referência às instituições como a CGU, ao MP e ao TCU alimentam nossas suspeitas. Isso é verdade principalmente para os atores 38 e 56 cuja afiliação institucional motiva o estabelecimento de arcos com as organizações civis que predominam neste *netdom*. Apesar do sistema interativo do terceiro *netdom* representar relações entre organizações civis do campo da fiscalização e promoção da transparência mobilizadas para o monitoramento cidadão, nós destacamos a atuação apenas dos dois membros de FOCCO que conseguimos identificar, com algum grau de certeza, na rede representada. No caso do ator 19, este fala em nome de sua organização. No caso do ator 62, sua associação a instituição representada na rede deve as relações que conseguimos associar à ele junto as organizações civis entrevistadas. A circulação do ator 62 em diferentes *netdoms* foi registrada na fala de um dos entrevistados na pesquisa: "No lançamento da rede de controle para dar uma palestra foi chamado lá o [ator 62]". Esta nota anuncia dois pontos associados às lógicas de ação 1 e 4 da figura 2.3 que analisaremos em outro capítulo. Especificamente, destaca como missão institucional e narrativa afetam as relações entre os atores do campo e moldam identidades, especialmente a identidade de empreendedor institucional.

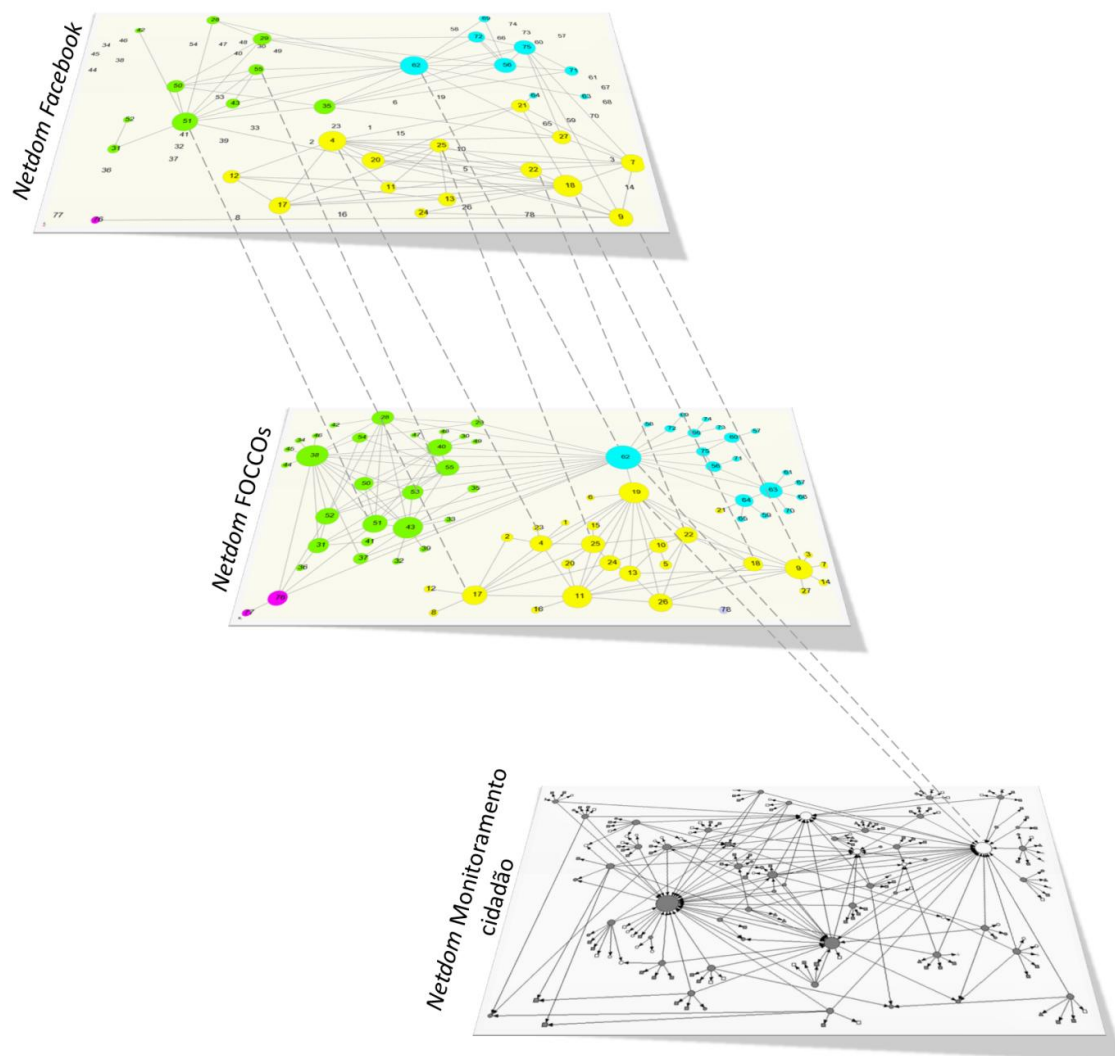


Figura 3.4 - Sistemas interativos de três *netdoms* do campo da fiscalização e promoção da transparência.

Fonte: Elaboração Própria. Dados de Pesquisa, 2013

Legenda: Nos dois primeiros *netdom*: Verde = FOCCO/PB; Azul = FOCCO/PE; Amarelo = FOCCO/AL; Lilás = MARCCO/RN; Cinza = FOCCO/TO.

No terceiro *netdom*: Cinza escuro = organizações civis; Branco = Órgãos do Estado.

A nosso ver, a importância da centralidade enquanto uma dimensão reveladora dos atores que mobilizam a identidade de empreendedor institucional é associada à seleção adequada do sistema interativo a ser analisado. Como argumentamos este deve corresponder ao *netdom* primário. Sugerimos, em primeiro lugar, combinar diferentes tipos de medidas de centralidades no sistema interativo em um indicador e, posteriormente, estudar as oportunidades que os atores alcançam no sistema interativo para controlar o fluxo de recursos a partir de papéis intermediadores que podem desempenhar. Por último, os achados destas duas etapas da investigação devem ser

combinados com os resultados da análise do sistema interpretativo associado à estrutura de relações do *netdom* primário examinado.

A tabela 3.1 compara a centralidade dos atores a partir de quatro critérios de centralidade. Para identificar os atores que ocupam as melhores posições na rede combinamos as centralidades de grau de entrada, de proximidade de entrada, de intermediação e de *eigenvector*²⁸. A última coluna da tabela classifica os atores por meio de um indicador que combina as quatro centralidades destacadas. Considerando a centralidade média em cada uma das quatro medidas, assumimos que os atores melhor posicionados no sistema interativo são aqueles que apresentam centralidade acima da média²⁹. De posse deste resultado (colunas de 2 a 5 da TABELA 3.1), atribuímos o valor 1 em toda vez que um ator apresentava uma centralidade acima da média. Somamos estes valores e construímos um indicador que varia entre 0 e 4 (coluna 6 da TABELA 3.1). Ao final do processo encontramos que o primeiro subgrupo de atores com grau acima da média apresenta o valor 4, no indicador. Este grupo foi considerado o núcleo central do sistema interativo. O segundo subgrupo acima da média reuniu atores com grau 3 e foi nomeado de núcleo intermediário do sistema interativo. Os demais atores cujos graus no indicador não ultrapassaram a média foram reunidos em um único grupo que denominamos atores periféricos no sistema interativo.

²⁸ A centralidade de grau de entrada destaca os atores mais citados no *netdom* FOCCOs. A centralidade de proximidade de entrada ordena os atores a partir da sua capacidade de ser acessado pelos demais membros do sistema interativo. No caso analisado, destaca aqueles que têm maior velocidade de "ficar sabendo" o que está acontecendo no *netdom*. A centralidade de intermediação destaca os atores que se encontra na menor distância geodésica entre os pares de atores. Essa centralidade, apesar das críticas que recebe é um bom indicador dos atores com capacidade de controlar o fluxo de informação no sistema interativo. A centralidade *eigenvector* considera as relações indiretas dos vetores. O grau de um nodo é proporcional à soma da centralidade de seus vizinhos, assim atores são centrais por estarem ligados a vizinhos centrais.

²⁹ A fim de diminuir o efeito da média sobre o critério de separação dos atores, excluímos os valores discrepantes nas centralidades ao calcular o valor médio de referência para cada medida de centralidade. Esta operação foi necessária nos casos da centralidade de grau de entrada e da centralidade de intermediação (veja o Apêndice 3.1).

Tabela 3.1 - Centralidades no sistema interativo

	Grau nodal (InDegree)	Proximidade (InCloseness)	Intermediação (Betweenness)	Eigenvector	Indicador de centralidade no sistema interativo Média: 2,0323
Atores	Média: 0,0228*	Média: 0,1100	Média: 0,0031*	Média: 0,1195	
28	0,039	0,1838	0,013	0,2637	4
38	0,1169	0,2062	0,0532	0,3837	4
51	0,1039	0,2034	0,0035	0,2841	4
55	0,0909	0,1541	0,0046	0,2793	4
62	0,2078	0,2879	0,1867	0,3889	4
9	0,039	0,1695	0,0543	0,0292	3
18	0,039	0,1293	0,0141	0,0248	3
19	0,1688	0,2543	0,1306	0,0853	3
26	0,039	0,1315	0,0062	0,0281	3
52	0,0909	0,1557	0,0007	0,223	3
56	0,026	0,1816	0,013	0,0637	3
60	0,026	0,1795	0,0059	0,0637	3
63	0,0519	0,1861	0,0238	0,073	3
10	0,026	0,0897	0,0089	0,0206	2
13	0,0519	0,1327	0,0002	0,0273	2
22	0,039	0,1098	0,0172	0,0268	2
25	0,039	0,0513	0,0033	0,0296	2
35	0,026	0,1795	0	0,0817	2
72	0,013	0,1836	0,006	0,0473	2
4	0,039	0,0513	0,0016	0,0227	1
5	0,013	0,0752	0,0003	0,0057	1
17	0,026	0,0385	0,002	0,0257	1
31	0	0	0	0,1487	1
40	0,013	0,0256	0,0014	0,259	1
43	0	0	0	0,293	1
53	0,013	0,0256	0,0009	0,253	1
11	0,013	0,0256	0,0018	0,0374	0
15	0	0	0	0,0138	0
54	0	0	0	0,1172	0
64	0	0	0	0,0579	0
66	0	0	0	0,048	0

Fonte: Elaboração Própria

*Excluídos valores discrepantes identificados no Apêndice 3.1

A figura 3.5 esquematiza os resultados da tabela 1 em um diagrama. Nela são ilustrados claramente os níveis do sistema interativo definidos pela centralidade dos

atores imersos neste sistema. Os dados revelam que o núcleo central é composto por 5 atores centrais em todas as medidas, quais sejam: os atores 28, 38, 51, 55 (FOCCO/PB) e 62 (FOCCO/ PE). Vale lembrar, que este último já havia se destacado nas primeiras análises do sistema interativo em função de sua relação com os membros do fórum paraibano. A análise das centralidades aponta para a primeira instituição do tipo FOCCO, a qual foi criada no estado da Paraíba. Este achado identifica os primeiros atores no campo que assumiram, possivelmente, a identidade de empreendedor institucional. Além disso, revela que todos eles são vinculados às agências especializadas do sistema de controle brasileiro, especificamente: MPE, CGU, TCU E MPF.

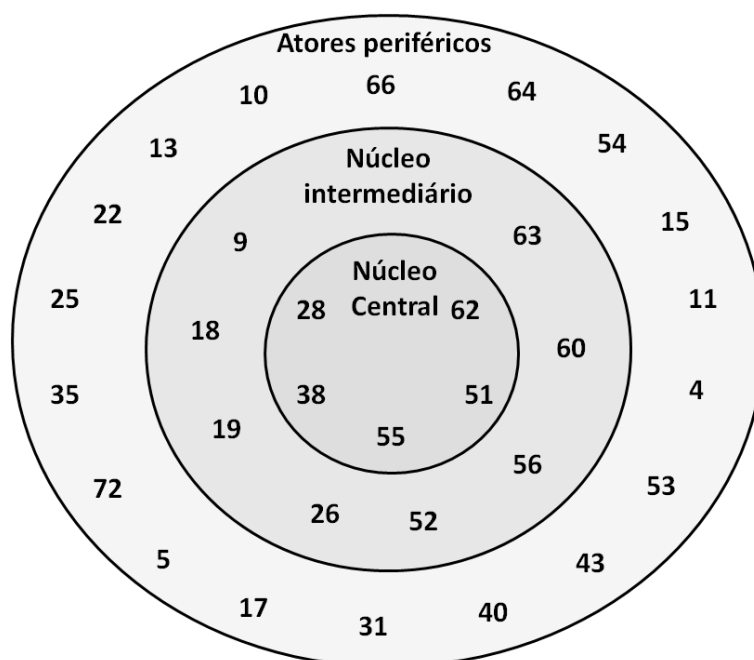


Figura 3.5 – Níveis de centralidade no sistema interativo do *netdom* FOCCO.

Fonte: Elaboração Própria. Dados de Pesquisa, 2013.

Envolvendo o centro identificado, encontramos a presença de um núcleo intermediário formado por 8 atores centrais sob três dos critérios de centralidades adotados nesta análise. São eles: os atores 9, 18, 19, 26 (FOCCO/AL), 52 (FOCCO/PB), 56, 60 e 63 (FOCCO/PE). Chama a atenção neste grupo, a baixa presença de representantes do fórum paraibano. Isso se explica pelo fato deste grupo ser formado principalmente por atores que auxiliaram a habilitação do estilo FOCCO em outros

estados brasileiros. Nossa hipótese é que tais atores assumiram a identidade de empreendedores institucionais durante a primeira onda de difusão do estilo FOCCO. Com exceção de um representante de organização civil, os demais atores deste grupo estão vinculados às mesmas instituições do primeiro, acrescentando ao grupo o TCE.

A descoberta do núcleo intermediário pode ser lida com um elemento que ajuda a problematizar o papel dos empreendedores institucionais em campos organizacionais. O achado sugere uma maior complexidade na atuação desta identidade ao mostrar que ela não é estritamente ligada à formulação de estilos inovadores. Melhorar o modo como as coisas são feitas envolve também habilitar estilos em outros contextos, disparando um processo de difusão. No caso dos FOCCOs, empreendedores institucionais formularam e habilitaram o estilo, mas também difundiram o estilo inovador para outros estados. Em ambos os casos garantiram a sobreposição da inovação em relação aos estilos alternativos e a aperfeiçoaram quando necessário.

Ao descobrir estes núcleos de atores, somos levados a sugerir que a identidade de empreendedor institucional se subdivide em duas categorias: (1) os formuladores de estilo - cujas funções principais consistem em formular e implementar uma ideia - e (2) os difusores de estilo - cujo papel principal consiste em localizar, adaptar e reproduzir novidades organizacionais em outros contextos. Ambas são capazes de aperfeiçoar os estilos que habilitam aumentando o nível de codificação de estilos *beta*, mas somente a primeira categoria pode reunir e organizar significados em estilos *alfa*.

A partir da diferença apontada, os 13 atores destacados são considerados por nós, com base no critério da centralidade no sistema interativo, possíveis acionadores da identidade de empreendedor institucional nos Fóruns de Combate à Corrupção. Destarte, a atuação deles corresponde a uma das variáveis que explicam a gênese e a habilitação do estilo FOCCO no campo da fiscalização e da promoção da transparência pública. Em geral, a ação empreendida por essa identidade aparece associada aos fóruns que ela se vincula, uma vez que a centralidade daqueles que a aciona se constitui principalmente a partir de relações locais. A exceção é o ator 62, cujo prestígio ultrapassa as fronteiras do FOCCO ao qual estava afiliado à época das entrevistas. O quadro 3.1 mostra as instituições representadas em cada um dos dois núcleos encontrados.

Quadro 3.1 - Centralidades dos atores e instituições no sistema interativo

	Instituições de afiliação
Núcleo Central	MPE, CGU, TCU, MPF
Núcleo intermediário	MPE, CGU, TCU, MPF, TCE, ISV e MP de Contas

Fonte: elaboração própria.

3.3 – Os papéis de intermediadores no sistema interativo dos FOCCOs.

A segunda estratégia que desenvolvemos para refinar a identificação dos empreendedores institucionais dos fóruns consistiu em analisar os papéis de intermediadores assumidos pelos atores sociais nas tríades do sistema interativo³⁰. Destacamos três papéis: o coordenador, o representante e o guardião. Em todos os casos estes papéis foram definidos em função da vinculação dos atores aos Fóruns de Combate à Corrupção. A opção pelos três papéis baseia-se na relevância desses para elaboração, seleção, difusão e compartilhamento de ideias e significados no campo da fiscalização e da promoção da transparência que se relacionam diretamente à definição sobre o que são os Fóruns. Enquanto o coordenador é aquele ator que faz a intermediação entre dois membros do mesmo FOCCO orientando interpretações dentro dos fóruns, o representante é o membro do FOCCO que fala em nome do grupo para membros de outros FOCCOs. É o representante que filtra a imagem dos fóruns para o público externo. Por sua vez, o guardião é o membro do FOCCO que controla a entrada de falas e ideias que chegam ao fórum. Desempenhar esse papel significa ter a capacidade para selecionar os significados e símbolos que definem o movimento para seus membros.

É preciso observar que nenhum desses papéis é definido formalmente nos termos de compromissos ou outros documentos que regem o funcionamento dos fóruns. Ainda que a ideia de um coordenador oficial dos movimentos possa incorporar as funções

³⁰ Gould e Fernandez (1989) destacam cinco papéis de intermediadores: 1) O coordenador é o terceiro que pertence ao mesmo círculo de i e k ; 2) O mediador é o terceiro que pertence a um círculo diferente de i e k ; 3) O representante é o terceiro que pertence ao mesmo círculo que i e fala em seu nome com k que pertence a um círculo diferente; 4) O vigilante é o terceiro que pertence ao mesmo círculo que k e fala em seu nome com i que pertence a outro círculo; 5) O mediador de contato é o terceiro que faz parte de um grupo diferente e vincula indivíduos que pertencem a círculos diferentes. Obs.: o sentido da relação só é necessária para distinguir entre o papel de representante e vigilante.

identificadas, na maior parte das vezes os papéis destacados são desempenhados, informalmente, pelos membros dos grupos.

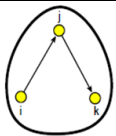
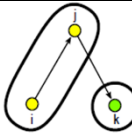
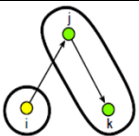
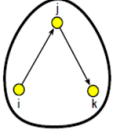
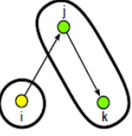
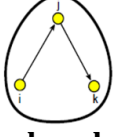
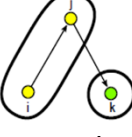
Nosso argumento sustenta que a identidade de empreendedor institucional pode ser acionada facilmente por atores que acumulam dois ou três dos papéis citados ou aqueles que se destacam dos demais por desempenhar de forma recorrente um dos papéis. Completando nosso argumento sobre a imersão dos atores no sistema interativo, argumentamos: empreendedor institucional é uma identidade que pode ser acionada por atores com alta centralidade sob diversos critérios, contudo trata-se de atores que mobilizam simultaneamente ou de forma recorrente os papéis de coordenador, de representante e de guardião. No caso dos fóruns, por exemplo, os três papéis de intermediadores se articulam ao processo de elaboração e de compartilhamento de significados. Por exemplo, considere a definição sobre o que são (ou o que devem ser) os FOCCOs e o processo de difusão deste estilo. Uma vez que se trata de um fenômeno recente no Brasil, variando seu formato de caso a caso, observa-se que as primeiras instituições servem de referência para as mais recentes. Contudo, o grau de isomorfismo de fórum a fórum depende da compreensão que seus empreendedores institucionais têm sobre o que é uma instituição do tipo FOCCO. Enquanto guardiões, eles influenciam o que deve ser "copiado", pois são eles que manejam com mais habilidade os significados e símbolos que definem para o seu grupo o que representa uma instituição dessa natureza. Enquanto representantes selecionam a narrativa, as histórias e as escolhas que servirão como referência da experiência vivida aos outros empreendimentos institucionais, coordenadores atuam equilibrando as discussões sobre os caminhos possíveis de serem trilhados pelo FOCCO do qual fazem parte. Nesse sentido, acionar a identidade de empreendedor institucional demanda de um ator habilidade para atuar nestes três papéis de intermediadores ou a especialização em um deles. Em função da natureza do campo, isso significa que tais atores são capazes de desenvolver multivocalidade e ação robusta (PADGETT e POWELL, 2012), eles falam para uma platéia diversificada e buscam convencê-la em um contexto onde as recompensas são pouco tangíveis.

O quadro 3.2 mostra a identificação dos empreendedores institucionais a partir da análise dos papéis de intermediadores³¹. Em primeiro lugar, destacamos os atores que mobilizam os três papéis simultaneamente. Nesta situação encontramos 4 atores, quais

³¹ Os valores para cada ator pode ser consultados no Apêndice 3.2

sejam: 19 (FOCCO/AL), 38, 51 (FOCCO/PB) e 62 (FOCCO/PE). Deste apenas o ator 19 não está associado ao centro do sistema interativo identificado acima quando aplicamos o critério da centralidade. O segundo critério, dos papéis intermediadores, consistiu em considerar aqueles atores que mobilizam simultaneamente dois dos três papéis. Desse modo, outros dois membros do centro identificado acima (atores 28 e 55 do FOCCO/PB) aparecem entre os que se destacam no desempenho dos papéis de intermediadores. Além destes, também fazem parte desse segundo grupo o ator 26 (FOCCO/AL), destacado na análise anterior no grupo intermediário de centralidade. O último critério aplicado à identificação dos possíveis empreendedores institucionais foi observar o número de vezes em que os atores desempenham um dos papéis acima da média calculada para todos que ocupam aquele papel. A análise dos dados colocam em destaque, sob este critério, também os atores 9 (FOCCO/AL) e 63 (FOCCO/PE), personagens que participam do grupo intermediário de centralidade.

Quadro 3.2 - Principais papéis de intermediadores

Papéis de intermediadores simultâneos	Atores
   Coordenadores, Representantes e Guardiões	19, 38, 51 e 62
  Coordenadores e Guardiões	28
  Coordenadores e Representantes	26 e 55
Desempenha um papel intermediário um número de vezes acima da média entre aqueles que ocupam a função*.	9 e 63

Fonte: Elaboração própria.

*Esta situação foi observada apenas para o papel de coordenador, sendo média de vezes nesta função igual a 8,21.

A análise da dimensão dos papéis de intermediadores no sistema interativo ajudou-nos a refinar os achados anteriores. Combinando os dois critérios aplicados ao sistema interativo chegamos a um grupo menor de possíveis mobilizadores da

identidade de empreendedor institucional (Quadro 3.3). Desse modo, encontramos 9 atores relevantes no sistema interativo e que apresentam uma imersão coerente com a identidade de empreendedor institucional. Todavia, estes atores mostram uma diferença de *status*. No caso do FOCCO, o centro do sistema interativo está organizado principalmente em torno dos atores 38, 51 e 62. Estes compõem o primeiro nível de interação. Todos os três participaram da habilitação do estilo FOCCO no estado da Paraíba. Em um segundo nível, os atores 19, 26, 28 e 55 formam o grupo de atores que mesclam elementos das duas categorias de empreendedores institucionais destacadas aqui (formuladores e difusores). Ao analisar a composição deste grupo, observa-se que os três últimos atores possuem um perfil bastante técnico e representam agências especializadas do sistema de controle. Desses, apenas o ator 28 participou efetivamente do momento inicial do fórum paraibano e desempenha o papel de guardião. O ator 19, por sua vez, merece destaque por aparecer entre os difusores de estilo, além disso, é um dos quatro que mobilizam os três papéis de intermediadores simultaneamente. É, também, o único representante de uma organização civil entre os atores relevantes do sistema interativo. Um terceiro nível é composto por dois atores, os números 9 e 63. Nesse caso, trata-se de atores do segundo grupo identificado na análise das centralidades. O trabalho de campo mostrou que são atores relevantes para manutenção dos movimentos em seus estados. A identidade de empreendedor institucional para eles revela um terceiro tipo de empreendedor que nos capítulos seguintes nomearemos de motivadores.

Cabe acrescentar que do ponto de vista das organizações representadas nos FOCCOs, a análise da dimensão dos papéis de intermediadores combinada à análise das centralidades no sistema interativo confirmam que a identidade de empreendedor institucional nos FOCCOs parece vinculada principalmente aos representantes das seguintes agências do sistema de controle: MPF, MPE, MP de Contas, CGU, TCU e TCE. Esse fato sugere que o empreendimento institucional dos FOCCOs foi guiado por atores altamente interessados nos resultados que poderiam produzir. Todavia, os resultados revelam também a possibilidade de agentes de organização civil acionar esta identidade. Desse modo, colocam o desafio de entender quais são os mecanismos que criam essa condição no sistema interativo. Trataremos dessa questão nos capítulos seguintes, antes, examinaremos o sistema interpretativo associado às interações analisadas acima. Sob o prisma da teoria dos *netdoms* é preciso investigar qual é o grau

de sobreposição da relevância dos atores destacados em ambos os sistemas do domínio de rede analisado.

Quadro 3.3 – Atores relevantes no sistema interativo*

	Coordenadores, representantes e guardiões.	Coordenadores e representantes	Coordenadores e guardiões.	Coordenador (destaque acima da média)
Atores centrais no sistema interativo	38, 51 e 62 MPF, CGU e TCU	28 MPE	55 MPF	-
Atores intermediários no sistema interativo	19 ISV	-	26 TCU	9, 63 TCE e MP de Contas

*Atores que se destacam apenas como intermediários no sistema interativo: 18, 52, 56 e 60 (instituições de afiliação: CGU, TCU e TCE).

Fonte: elaboração própria

3.4 – O sistema interpretativo nos FOCCOs: atores importantes.

Nosso argumento destaca empreendedores institucionais enquanto uma identidade que habilitam estilos em função da posição que ocupam nos sistemas interativos e da habilidade para manejar os significados e símbolos que se apropriam a partir dos processos de acoplamento e desacoplamento em diversos *netdoms* de um campo. Desse modo, esta identidade se define por suas relações nos sistemas interativos e pelo domínio que exerce sobre os sistemas interpretativos. Nesta seção, vamos analisar a relação entre os membros dos FOCCOs entrevistados e o sistema interpretativo no *netdom* FOCCO a partir de palavras empregadas em suas falas para relatar a experiência vivida nos FOCCOs. Das palavras mais utilizadas pelos entrevistados, separamos aquelas que se relacionam diretamente ao tema da fiscalização e da promoção da transparência pública³², denominadas aqui palavras-chave. Com algumas exceções, destacamos verbos que indicam linhas de ação dentro do campo. Nosso intuito é analisar como os atores se posicionam em relação às linhas de ações que podem empreender nos fóruns.

³² Agrupadas no quadro 3.5 a seguir.

As palavras-chave no sistema interpretativo foram analisadas considerando os tipos de ações empreendidas a partir dos FOCCOs, classificadas a partir de duas dimensões. Por um lado, as ações realizadas a partir dos Fóruns de Combate à Corrupção assumem um caráter **preventivo** ou **repressivo**. Nessa dimensão as ações são diferenciadas, por nós, considerando o momento em que elas são empreendidas, tendo como referência o comportamento desviante. Assim, ações preventivas são aquelas que antecedem possíveis comportamentos ilegais e imorais na administração pública. Isto é, são ações *ex-ante*, cuja finalidade é inibir desvios de conduta ou motivar comportamentos lícitos. Por outro lado, ações repressivas são *ex-post*, elas são empreendidas após o ato ilícito ter ocorrido. O caráter repressivo das ações nos FOCCOs encontra-se no objetivo de cessar um ato ilegal na administração pública.

É possível, ainda, classificar as ações segundo seus resultados, os quais podem assumir um viés **punitivo** ou **educativo**. Considerando essa dimensão, chamamos a atenção para os custos que as ações empreendidas podem gerar. O caráter punitivo está associado a custos altos impelidos ao transgressor. O caráter educativo, por sua vez, relaciona-se a custos baixos, sobretudo os resultados das ações visam ter um efeito pedagógico. No quadro 3.4 associamos as palavras-chave utilizadas pelos entrevistados aos quatro tipos de ações que surgem do cruzamento das duas dimensões descritas acima.

Quadro 3.4 - Tipos de ação nos FOCCOs

	Punitiva (alto custo para o transgressor)	Educativa (baixo custo para o transgressor)
Repressiva (ex-post)	Inquérito, Julgar, Roubar, Ilegal, Criminalizar, Investigar, Cooperar, Prender, Condenar, Punir, Fraudar, Afastar, Apurar, Trocar, Articular, Detectar, Compartilhar, Irregular.	Recomendar, Desviar, Processar, Orientar, Denunciar, Prevenir, Divulgar, Parecer, Obrigar, Impor, Pedagógico, Oficiar.
Preventiva (ex-ante)	Acompanhar, Responsabilizar, Policiar, Manifestar, Fiscalizar, Visibilidade, Enfrentar, Intervir.	Projeto, Campanha, Estimular, Planejar, Cultura, Capacitar, Palestrar, Treinar, Conveniar, Mobilizar.

Fonte: Elaboração própria.

A tipologia proposta foi construída a partir da análise das ações dos FOCCOs relatadas nas entrevistas. Ações preventivas, em geral, são voltadas para mobilização e

capacitação da sociedade, de agentes privados e dos servidores públicos locais. Essas ações envolvem treinamentos e orientações sobre os meios de exercício do controle sobre o gasto público, atividades de conscientização e divulgação dos problemas resultantes da corrupção e a valorização da transparência pública. Elas apresentam um nexos mais claro entre processos internos dos FOCCOs e os resultados alcançados. Ações preventivas podem ser classificadas como punitivas quando criam constrangimento público para o agente fiscalizado ou focam no seu acompanhamento. No primeiro caso, moção de repúdio e a divulgação de relatórios de transparência pública ativa, nos quais os municípios são classificados como mais ou menos transparentes, são exemplos. No segundo, fiscalizações e auditorias ilustram esse tipo de ação.

... o FOCCO também possibilita a atuação do conjunto de órgãos públicos. Você pode ter, por exemplo, (...) auditorias realizadas em conjunto, do TCE com o TCU. E a ideia dessas auditorias em conjunto surgiu no FOCCO. (ENTREVISTADO 26).

...do FOCCO, esse GT [transparência], ele utilizou a metodologia da ONG Contas Abertas, de Brasília, que ele desenvolveu a metodologia para avaliar a qualidade dos portais de transparência dos governos estaduais. (ENTREVISTADO 52)³³.

Ações preventivas punitivas implicam um custo para os agentes públicos, seja o desgaste público de sua imagem ou de sua administração, seja a limitação das suas possibilidades de ação, já que passam a ser submetidos a um acompanhamento mais próximo. Todavia, as ações preventivas comumente assumem um caráter educativo e são direcionadas a públicos mais gerais: servidores públicos e cidadãos. Nesse sentido, visam contribuir para uma mudança de comportamento em relação ao uso do dinheiro público. Ações voltadas para mobilização, capacitação e conscientização fazem parte deste grupo, tais como: campanhas, cursos, feiras, peças de *marketing* etc.

"Parlamento Jovem é uma ação bem legal que busca orientar, esclarecer os jovens, eu até tenho um conceito comigo que se a gente quiser mudar a gente

³³ O desdobramento dessa iniciativa culminou na fiscalização dos portais de transparência por parte do TCE da Paraíba. Os relatórios da transparência pública ativa no Estado são divulgados no *site* deste órgão. Em janeiro de 2016 os relatórios podiam ser acessados no endereço: <http://portal.tce.pb.gov.br/relatorio-de-transparencia-publica/>

tem que começar pela educação básica e o Parlamento Jovem é uma excelente prática do FOCCO" (ENTREVISTADO 5).

..., existem outros produtos sim do FOCCO que exatamente visam plantar uma semente para combater a corrupção lá na frente, que é a Caravana da Cidadania. Um projeto no qual a gente está levando capacitação para crianças e adolescentes (ENTREVISTADO 10).

Tem as campanhas, (...), agora mesmo, a campanha da lei de acesso a informação. Campanha veiculada na mídia, não sei se você já viu. (...), e assim, o trabalho educativo do FOCCO acaba sendo muito forte. (ENTREVISTADO 43).

Em 2011, o FOCCO realizou cursos de capacitação em relação às novidades que estão surgindo na administração pública. Me lembro que a gente usou os integrantes da auditoria da CGE que participaram de um evento de capacitação referente a nota fiscal eletrônica. (ENTREVISTADO 54).

A gente fez também um grande apoio, com participação do TCU, com os órgãos participando do movimento e programa de capacitação que já existem. Vamos aos municípios, conversamos com os gestores [...], e faz, todo ano fazemos uma feira, sempre no dia 09 que é comemorado o combate a corrupção. (ENTREVISTADO 55).

..., trabalho de capacitação. A gente já fez vários encontros com vereadores para tentar levar uma mensagem aos vereadores, que eles são responsáveis pela de recursos públicos, enquanto Legislativo. (ENTREVISTADO 56).

..., agora mesmo estamos trabalhando na execução prática do que planejamos, por exemplo, eu sou responsável por um projeto chamado Admissão Legal, que vai tratar da questão da admissão de serviços, realização de concursos e serviço público. (ENTREVISTADO 72).

Por outro lado, as ações dos FOCCOs assumem um caráter repressivo quando visam combater atos ilegais ou improbos. Algumas iniciativas dessa natureza podem resultar em cassação de mandatos, prisões ou outros impedimentos. Caracterizam-se assim como punitivas em função do alto custo que gera para os transgressores. Operações, investigações e ações judiciais são os exemplos de ações repressivas-punitivas.

As operações que foram deflagradas, desvio de verba inclusive, que me vem a memória, a que é muito tocante foi a operação confraria que inclusive resultou na prisão do prefeito da capital. (ENTREVISTADO 28).

Nós fizemos algumas operações em conjunto: operação transparência, carta marcada. (ENTREVISTADO 40).

..., a gente teve uma ação conjunta, Ministério Público Estadual e CGU. (...) tinha lá um hospital de Garanhuns onde estava tendo desvio de recurso e era recurso estadual e municipal, e recurso federal que ia para a área de saúde também. (ENTREVISTADO 56).

Começamos a ter sucesso em nosso trabalho em parceria, pessoas grávidas começaram a serem presas. E a despersonalização, porque vários órgãos estavam atuando em conjunto, passou a ser importantíssimo para que não houvesse ameaça das pessoas. (ENTREVISTADO 62).

..., com relação à Araçoiaba, (...). Então, a ação conjunta resultou numa ação judicial promovida pelo Ministério Público baseado nas informações que nós passamos para eles, a troca de informações que nós tivemos com eles para anular algumas decisões da Câmara aprovando as contas do prefeito. (ENTREVISTADO 65).

Entretanto, o caráter repressivo das ações dos FOCCOs não está limitado à expectativa de gerar punições com alto custo. Ações para repreender atos improbos podem assumir também um viés educativo. Nesses casos, a constatação de irregularidade é corrigida por meio de ações que buscam evitar a repetição do erro a partir de orientações e acordos com forças coercitivas. Essas ações podem ser estendidas a outros atores que podem vir a cometer os mesmos atos devido a não observância da norma. Emissão de recomendações, notas técnicas, orientações e termos de ajustamento de conduta são exemplos de ações repressivas-educativas elaboradas no âmbito dos FOCCOs.

... temos diversas atuações sendo feitas em conjunto, termo de ajustamento de conduta assinado com relação a gestão da prefeitura. (ENTREVISTADO 9).

Esses trabalhos que a gente faz que resultam numa recomendação é importante também. Porque o prefeito, ele recebe ali uma recomendação do Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado e do Ministério Público de Contas. Então, ele recebe ali dizendo: 'Ó, prefeito tem que agir dessa forma, dessa, dessa e dessa. A lei manda que você faça isso, isso e isso'. Isso é uma ação didática muito importante. (ENTREVISTADO 56).

Nas eleições de 2010, principalmente – [...] –, foi feita uma nota técnica voltada especificamente para as eleições. Cuidados, riscos nas eleições, etc. E agora, 2012, que era uma questão municipal, essa questão voltada para o prefeito que sai e o prefeito que entra. Então, a nota técnica sempre foi um produto importante aqui. Digamos, um produto do Fórum Pernambuco. (ENTREVISTADO 60).

... os 184 municípios do estado estavam terceirizando as ações de saúde e educação; através de OSCIPs. Entidades do terceiro setor recebiam esse recurso. Isso não pode, é ilegal. E o resultado vinha sendo muito ruim. Então, nós fizemos uma recomendação, nos quatro órgãos, a todos os prefeitos dizendo que isso é ilegal, se não cessasse às atividades nós íamos entrar com as ações de responsabilizações adequadas, e relatando uma série de medidas que esses municípios precisassem adotar. (ENTREVISTADO 62).

3.5 – O sistema interpretativo nos FOCCOs: morfologia.

A figura 3.6 representa o sistema interpretativo do *netdom* FOCCO. Trata-se de uma rede de dois modos com apenas um componente³⁴, densidade moderada de 0,41³⁵, baixa distância média entre os vértices da rede e diâmetro pequeno, respectivamente, 2,09 e 4 laços³⁶. A transitividade na rede é moderada com índice de 0,57.³⁷ Estes indicadores revelam um sistema interpretativo completamente conectado, entretanto com algum grau de divisão interna, o que é sugerido pela densidade e pela transitividade moderada observadas.

Para compreender a organização do sistema interpretativo realizamos uma análise de vértices importantes³⁸ a partir da qual definimos o núcleo deste sistema³⁹. A figura 3.6 mostra os grupos de 10 membros e 10 palavras-chave mais importantes nos pontos amarelo e verde e os grupos de 15 atores e 15 palavras-chave importantes, cuja identificação na rede encontra-se destacada em fontes da cor preta. É possível perceber

³⁴ Redes de dois modos (Two-Mode) ou redes de afiliação, são redes sociais que representam as relações binárias entre membros de dois grupos: n atores e m eventos. Os atores são definidos pelos m eventos nos quais estão afiliados e os eventos são definidos pelos n atores que reúnem. Neste tipo de rede, a única relação possível é Atores-Eventos, em nenhuma situação ocorrem as relações Atores-Atores ou Eventos-Eventos. As relações entre membros de um grupo sempre será indireta. Eventos ligam dois atores pelo fenômeno da coparticipação e Atores ligam dois eventos pelo fenômeno da sobreposição. No caso do sistema interpretativo representado na figura 3.5, atores são os membros dos FOCCOs e eventos são as palavras-chave utilizadas por eles ao relatarem suas experiências nos fóruns.

³⁵ Em redes de dois modos densidade é igual ao número de arcos observados dividido pelo número de atores vezes o número de eventos ($n \times m$).

³⁶ A distância média é a média das menores distâncias geodésicas no grafo bipartido. O diâmetro é a maior menor distância no grafo bipartido (maior distância geodésica).

³⁷ A transitividade, em redes de dois modos é definida em termo quádruplo e mede a tendência para ocorrência de quadrados fechados na rede que sobrepoem dois eventos a partir da participação concomitante de dois atores ou, por outro lado, ligam atores a partir da sobreposição de eventos. No caso analisado, transitividade mostra a tendência de pares de membros dos FOCCOs sobrepoem pares de palavras-chave e, ao mesmo tempo, de pares de palavras-chave serem utilizados simultaneamente por pares de atores.

³⁸ A medida de vértices importantes para redes de dois modos corresponde a *aplicação* do algoritmo utilizado no *software Pajek* para identificar Autoridades e Hub em redes de um modo direcionadas. No caso das redes de dois modos, como membros de modos diferentes não se relacionam diretamente, o resultado da análise identificará dois grupos de vértices associados a cada um dos modos. Deste modo, o peso (a importância de um vértice na rede) será calculada a partir de sua relação com os vértices do outro modo. Se um vértice aponta para muitos vértices importantes do outro modo ele terá um peso maior no sistema. A análise de vértices importantes aplicada ao sistema interpretativo destaca os atores que mais utilizam as palavras-chave, entre elas, aquelas mais utilizadas pelos atores mais importantes no sistema interpretativo. Por outro lado, aponta as palavras-chave mais utilizadas pelos atores no campo, entre eles, aqueles que utilizam as palavras-chave mais importantes.

³⁹ Por núcleo do sistema interativo entendemos o conjunto de palavras-chave e membros do FOCCO mais importantes na rede de dois modos.

que o conjunto dos 10 atores mais importantes, embora não reúna todos os membros destacados na análise do sistema interativo, tem os atores 38, 51 e 62 como os mais importantes no núcleo desse sistema. Também os atores 63 e 55 voltam a se destacar na análise. Somam-se a este grupo os atores 4, 53, 56, 60 e 66, sendo que apenas os atores 4, 53 e 66 são novidades em relação à análise do sistema interativo.

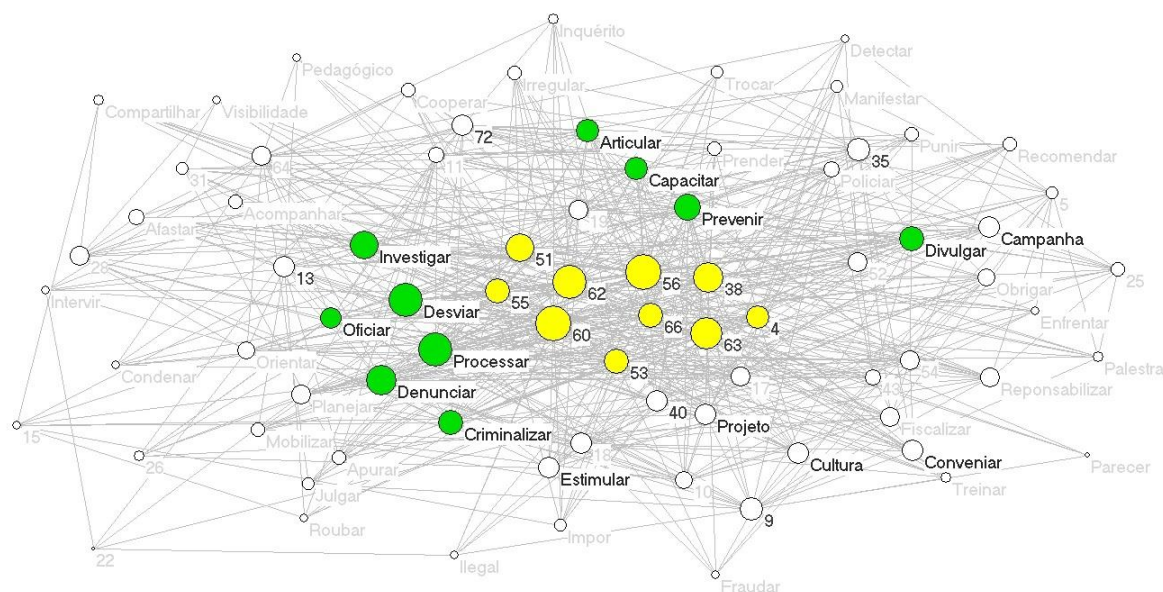


Figura 3.6- Sistema interpretativo vértices importantes nos dois modos da rede.

Fonte: Elaboração Própria. Dados de Pesquisa, 2013.

Legenda: Pontos Verdes = Palavras importantes; Pontos Amarelos = Atores importantes.

Deve-se observar que este grupo tem 90% de sua composição formada por agentes públicos. Analisando a afiliação institucional destes atores, novamente se destacam as mesmas instituições que se sobressaíram no sistema interativo: CGU, TCU, MPF, TCE. Duas alterações são registradas neste caso, a ausência do MPE e a presença da representação da Receita Federal (RF). Apenas o ator 4 não era vinculado, à época da pesquisa, a uma agência especializada entre os dez vértices mais importantes. Entretanto, esse ator representava a OAB, cuja relação mais técnica com o tema da fiscalização e da promoção da transparência é bem próxima àquela desenvolvida pelos órgãos estatais, provavelmente por essa razão a fala deste ator se aproxime dos demais atores importantes do grupo.

A ampliação da seleção dos atores importantes até a 15ª posição não altera este quadro substancialmente. Os atores 9, 13, 35, 40 e 72 são todos representantes de

órgãos do Estado. Todavia, do ponto de vista da afiliação institucional volta a assinalar a importância do MPE e do MP de Contas para o movimento. Nosso achado sobre a relação entre as agências especializadas de controle e os principais atores nos sistemas interativo e interpretativo, anuncia os efeitos da missão institucional sobre a agência empreendedora no campo da fiscalização e da promoção da transparência. A identidade de empreendedor institucional aparece, mais uma vez, vinculada ao pertencimento institucional. O Quadro 3.5 resume os resultados desta análise.

Quadro 3.5 – Atores e instituições importantes no sistema interpretativo

	Indivíduos	Instituições
1º ao 10º vértices importantes.	4, 38, 51, 53, 55, 56, 60, 62, 63 e 66.	CGU, TCU, MPF, TCE, OAB, CGU,
11º ao 15º vértices importantes.	9, 13, 35, 40 e 72.	MPE, CGU, RF e MP de Contas

Fonte: elaboração própria.

A afirmação que acabamos de fazer precisa ser considerada com cuidado, uma vez que não se trata de uma influência direta. Conforme devemos derivar do argumento neoestruturalista enunciado na teoria dos *netdoms*, os espaços institucionais constituem em si domínios de rede aos quais os atores se acoplam. Portanto, são fontes de símbolos e significados que podem ser transportados a outros *netdoms*. Dado que as missões dos principais órgãos do sistema de controle brasileiro convergem para um mesmo fim (fiscalizar o uso dos recursos públicos e promover a transparência), apesar das diferentes atribuições que lhes são imputadas, era de se esperar que seus representantes produzissem uma narrativa que associe trechos de narrativas institucionais ao se encontrarem nos FOCCOs. No *netdom* de cada órgão, significado e símbolos sobre o tema fiscalização e da promoção da transparência são marcados pela semelhança do fim institucional, disso decorre boa parte da sobreposição observada nas falas dos atores importantes. Logo, o centro do sistema interpretativo constituído é composto por elementos centrais: sentidos, metas e objetivos compartilhados por tais órgãos, mas circunscrito por elementos auxiliares: sentidos, metas e objetivos mais gerais que permitem aos atores centrais elaborar um discurso multivocal com força para mobilizar os demais atores do campo.

3.6 – O sistema interpretativo nos FOCCOs: Tipos de ação e palavras-chave.

A análise das palavras-chave importantes forneceu os primeiros elementos que autorizam a interpretação que apresentamos ao final da seção anterior. Na figura 3.6 é possível observar que das 10 palavras-chave mais importantes apenas uma não está associada às ações repressivas. Nesse grupo predomina aquelas associadas às ações repressivas-educativas (quadro 3.4). Este resultado parece associado, em tese, às dificuldades para impor sanções punitivas no campo da fiscalização e da promoção da transparência. Desse modo, podemos entender a opção dos FOCCOs por estratégias repressivas que valorizam o viés educativo, tais como termos de ajustes de conduta e recomendações. A punição não constitui o grande objetivo das ações desenvolvidas, parece mais frutífero educar, orientar, aconselhar antes de punir. Além disso, ações de repressivas-educativas produzem resultados mais rápido que a pura punição.

... já recomendou sobre a contratação de ONGs e OSCIPs. Então, partiu dali um documento que foi assinado... – quando é possível, assinado por todos, quando não é, assinado pelo Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual – recomendando que, naquele assunto, o prefeito tem que agir dessa forma. E aí a gente já conseguiu... quando houve a mudança agora de prefeito, houve a recomendação dizendo: 'Tem que observar a prestação de contas da gestão anterior, a partir de agora tem que se tomar determinadas providências no sentido de apurar responsabilidade caso haja uma'. (ENTREVISTADO 56).

A inclusão de mais 5 posições nesta análise destaca palavras-chave associadas às ações preventivas-educativas. De tal modo, traz à tona uma linguagem alternativa que flui neste *netdom*. Esta é parte componente da narrativa dos FOCCOs, contudo tem delimitado um dos pontos de tensão dentro deles. O problema gira em torno de quais ações devem ser privilegiadas pelo movimento. Há, por um lado, posições defendendo o maior investimento nas ações de repressão, sobretudo levadas a cabo pelos órgãos de controle, e, por outro lado, atores que apostam na importância das ações preventivas-educativas. Embora representem posicionamentos diferentes, não se trate de alternativas excludentes.

A forma como palavras-chave se estruturaram no sistema interativo, a nosso ver, revela aproximações e distanciamentos entre identidades que lutam pelo controle do campo. Assim sendo, foi possível perceber que identidades buscam ancorar seus posicionamentos nos fóruns em um dos lados da tensão destacada. A teoria dos *netdoms* aplicada à análise da agência empreendedora leva-nos a postular que empreendedores institucionais são capazes de articular em suas falas as múltiplas posições presentes no campo, portanto, eles seriam capazes de articular ambos os posicionamentos destacados na narrativa dos fóruns. Deste modo, eles balizam as tensões existentes e promovem a cooperação. Esta habilidade, como se viu, está vinculada à facilidade para acoplar e desacoplar aos *netdoms* do campo. Na figura 3.6, as palavras-chave representam significados e símbolos transportados e reinterpretados de outros *netdoms*. A valorização das ações preventivas-educativas reflete, por exemplo, o trânsito de alguns atores entre o *netdom* FOCCO e o *netdom* de monitoramento cidadão representado acima (figura 3.4) ou entre aquele e o *netdom* dos órgãos de controle que atuam mais fortemente junto às organizações civis. Por sua vez, como já dissemos, a defesa das ações repressivas-educativas pode ser associada ao trânsito de alguns atores entre o *netdom* FOCCO e o *netdom* das agências especializadas, cujo viés é mais repressivo. Os 15 atores mais importantes da figura são aqueles que conseguem articular as duas posições e sustentar a narrativa que caracteriza os fóruns. Portanto, possuem mais condições de acionar a identidade de empreendedor institucional.

Para ampliar a compreensão sobre como os atores e as palavras-chave se inserem no sistema interpretativo, construímos um modelo de blocos a partir da noção de equivalência estrutural⁴⁰. Nosso objetivo foi localizar identidades (posições ocupadas por grupos de atores) a partir da relação que estabelecem com grupos de palavras-chave. Através desta estratégia buscamos mostrar como o mecanismo de multivocalidade opera no *netdom* analisado.

⁴⁰ Equivalência estrutural refere-se ao modo de inserção dos atores na rede. Este conceito diz respeito àqueles atores que apresentam padrões similares em universos relacionais. No caso da rede de dois modos analisada aqui, por um lado, dois atores serão equivalentes se eles mobilizam os mesmos conceitos que, por sua vez são mobilizados por outros grupos de atores equivalentes e assim sucessivamente. Por outro lado, palavras-chave são estruturalmente equivalentes se elas são mobilizadas pelos mesmos atores que mobilizam um segundo grupo de palavras-chave equivalentes etc. Atores equivalentes são parte do mesmo bloco por mobilizar palavras que se inserem da mesma forma no sistema interpretativo. Palavras-chave equivalentes estão no mesmo bloco por serem mobilizadas por atores que se inserem do mesmo modo no sistema interativo.

Os resultados sugerem que blocos de atores se relacionam de forma desigual com blocos de palavras-chave. Encontramos 7 blocos de palavras-chave e 6 blocos de atores. Para analisar como atores centrais do sistema interativo se inserem no sistema interpretativo, classificamos os 7 blocos a partir do viés da ação que mais se destaca no bloco segundo o conjunto de palavras-chave que os compõem⁴¹. Considerando a tipologia que propomos no quadro 3.4, associamos os blocos apenas a um elemento das dimensões que utilizamos para agrupar as palavras-chave. Um bloco foi apontado com viés punitivo quando entre as palavras-chave que o compõe predominam aquelas que foram anteriormente associadas ao aspecto punitivo, independente do fato dessas se diferenciarem pelos aspectos repressivo ou preventivo. Por sua vez, em um bloco com viés repressivo predominam palavras-chave que foram ligadas a esse aspecto, independente de terem um caráter punitivo ou educativo. A mesma lógica foi aplicada para definir os blocos com viés educativo e preventivo.

Uma vez que os blocos de palavras-chave são diferenciados pelo principal viés dos tipos de ações promovidas pelos FOCCOs, associamos as centralidades dos blocos de atores à capacidade para articular discursos que alcancem o maior número de atores no campo. Sendo assim, multivocalidade nesta tese é expressa pelo modo como blocos de atores se relacionam com blocos de palavras-chave. Blocos de atores centrais revelam atores com maior habilidade para organizar os elementos simbólicos do estilo FOCCO de forma a produzir uma narrativa com mais força de mobilização. São, portanto, blocos que, no plano interpretativo, se aproximam mais da identidade de empreendedor institucional.

A figura 3.7 mostra os resultados⁴². Destaca-se a posição central ocupada pelo grupo formado pelos atores 38, 51, 56, 62 e 63. Esta posição desempenha a função de articular 6 dos 7 blocos de palavras-chave. O modelo de blocos mostra como este subgrupo de atores mobiliza em suas falas palavras-chave que se associam, basicamente, a todas as perspectivas presentes no campo. Apresentam uma percepção que envolve os quatro vieses que caracterizam as ações empreendidas nos FOCCOs

⁴¹ O Apêndice 3.4 mostra a composição dos blocos.

⁴² Para identificar a relação entre os blocos de atores e os blocos de palavras-chave aplicamos o critério da densidade. Esta forma de ajuste do modelo de blocos exige que a densidade de arcos entre blocos seja igual ou maior que a densidade da rede. Se esta condição for verificada, então se registra uma relação entre blocos na matriz imagem, caso contrário registra-se zero apontando a ausência de relação entre blocos. Os resultados do ajuste do modelo segundo o critério da densidade está apresentado no Apêndice 3.5, além do registro na figura 3.7. No Apêndice é possível consultar a matriz imagem e a matriz imagem ajustada pelo critério de densidade.

(repressão, prevenção, punição e educação). Esta posição no sistema interpretativo é a que melhor representa a identidade de empreendedor institucional sob o ponto de vista dos sistemas interpretativos. Ela traduz o mecanismo de multivocalidade.

Com exceção do ator 56, todos os demais atores deste grupo já haviam se destacado nas análises anteriores do sistema interativo, sendo que os atores 38, 51 e 62 foram apontados no núcleo deste sistema no *netdom* FOCCO.

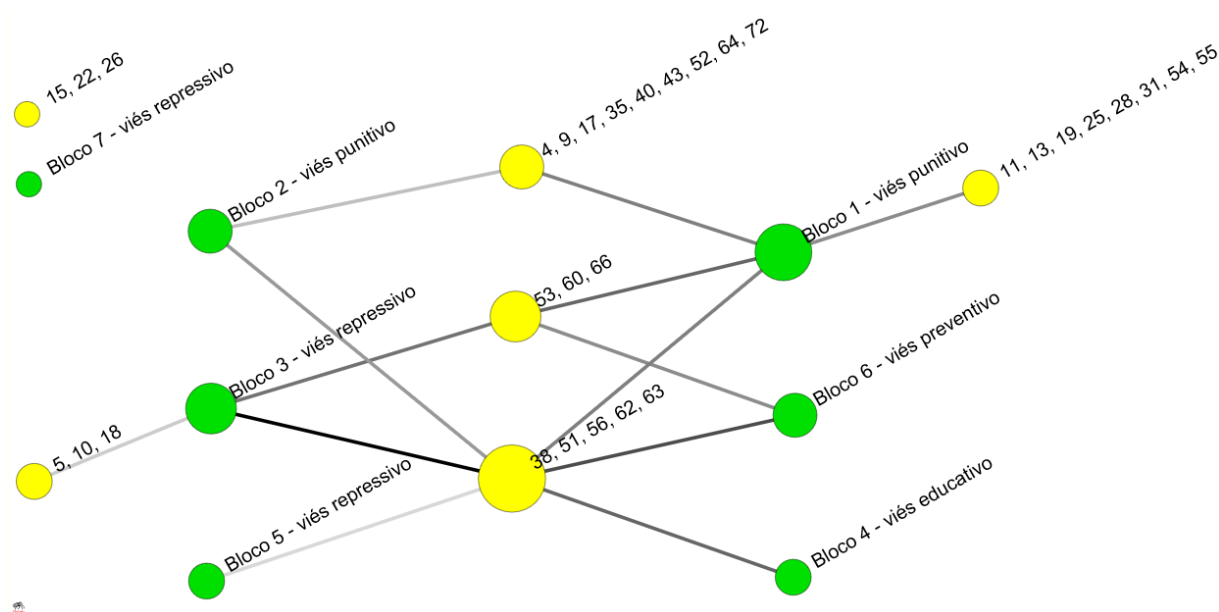


Figura 3.7 – Análise de Blocos no sistema interpretativo.

Fonte: Elaboração Própria. Dados de Pesquisa, 2013.

Legenda: Pontos Verdes = Blocos de Palavras-chave; Pontos Amarelos = Atores.

Sob nosso argumento, tais atores despontam como aqueles de maior habilidade para articular as palavras-chave na narrativa dos FOCCOs. Eles seriam capazes de combinar elementos dos distintos tipos de ações sem se comprometer com alguma perspectiva particular. Trata-se, então, de uma identidade com capacidade de diálogo para conseguir apoio para as iniciativas dos fóruns sem que as identidades com pontos de vista conflitantes se sintam excluídas do processo. As falas abaixo ilustram nosso argumento. Nelas é possível perceber elementos dos tipos de ação combinados em uma narrativa que pode ser decifrada plausivelmente de vários pontos de vistas.

... no combate à corrupção é essencial, faz parte da instituição, articulação é estratégico, porque tem que mobilizar as pessoas para atingir o máximo de

peessoas nos eventos. Estes órgãos públicos sendo parceiros e comprando as ideias, é bom porque estão fazendo a parte deles, estão se colocando mais próximo à sociedade para aceitar esta articulação. Por isto que a Controladoria Geral da União vem a tanto tempo gastando esforços para o FOCCO, mas também porque está na nossa linha de atuação, se me perguntasse hoje: se acabasse esta área da CGU e você voltasse para autoria normal, mas deixassem você participar, você participaria? Sim. (ENTREVISTADO 38).

... a gente precisa ter um viés de fórum de combate e prevenção da corrupção, esta é a linha que a gente fica batendo ali e vê que o combate por si mesmo não funciona. Eu digo porque hoje eu tenho um grande exemplo para colocar - e nos debates eu vou levar para os meus colegas - que é aqui do lado. No Recife, passaram anos e anos combatendo a violência. Era um estado que a gente até evitava, pensando que chegando ali seria assaltado. Este pessoal, uns 05 ou 10 anos, conseguiu reduzir a patamares de primeiro mundo a violência. [...]. Fui investigar, estes caras de tanto combaterem conseguiram, eles conseguiram fazer, eles conseguiram atuar na prevenção da violência [...]. Fazendo este paralelo para que a gente também tente prevenir [a corrupção]. Este controle e esta prevenção até passa pelo controle social bem feito, para fazer o controle social tem que ter transparência. [...] Estes paralelos entre combate e prevenção é muito importante. A gente precisa analisar estas questões e ai foge se a gente colocar só a prevenção, foge um pouco do ministério público, das policias, e assim vai porque não é o trabalho dele. (ENTREVISTADO 51).

A gente trabalha no aspecto pedagógico, de pegar bons casos, bons exemplos, afastar, prender, e mostrar que a ação está sendo mais efetiva. É impossível eu pensar que com isso eu vou resolver. É impossível. Então, por isso, a necessidade desses órgãos todos trabalharem com outros setores, em campanhas publicitárias, em parceria com as universidades, em projetos de educação... Isso tudo é importante. (ENTREVISTADO 62).

Em relação aos demais atores destacados na análise do sistema interativo, devemos observar ainda como o ator 26 encontra-se fracamente conectado ao sistema interpretativo. Seu isolamento, juntamente com os atores 15 e 22, sugere pouca imersão nos debates promovidos nos fóruns e revela o distanciamento, em relação aos demais atores, das falas construídas para relatar a experiência vivida nos FOCCOs. Isso possivelmente mostra a existência de uma concepção bastante distinta sobre o que deve ser os fóruns, seu funcionamento, o papel de cada um dos seus membros, as expectativas em relação ao novo estilo. A centralidade do ator 26 no sistema interativo pode ser explicada em parte pelos cargos que ele ocupava no fórum e em sua instituição à época da realização das entrevistas. Sua fraca conexão no sistema interpretativo, tal como representado nessa parte da análise, destaca a importância de examinarmos essa dimensão do *netdom* para evitar a identificação equivocada dos atores capazes de mobilizar a identidade de empreendedor institucional.

A análise de blocos completou nossa compreensão sobre o modo como outros atores centrais no sistema interativo se inserem no sistema interpretativo. Assim,

observamos que os atores 19, 28, 55, reunidos em um mesmo bloco, ligam-se à defesa de ações de caráter punitivo, articulando ações de repressão e de prevenção. Igualmente é o que acontece com o ator 9, embora a associação dele ao bloco 2 o afaste ainda mais da dimensão educativa. Neste sentido, são atores que também apresentam algum grau de capacidade para lidar com a tensão entre ações repressivas e preventivas destacadas acima, embora pareçam ser mais incisivos quanto a um viés punitivo.

Os dados mostram ainda que o segundo subgrupo que cumpre a função de articular o maior número de blocos no sistema interpretativo, composto pelos atores 53, 60 e 66, também se afasta do bloco de ações com viés educativo predominante. Entre estes atores que acabamos de destacar, apenas o ator 28 foi identificado acima como um dos empreendedores formuladores do estilo FOCCO. A análise sugere que os empreendedores criados pelas relações nos fóruns tendem a assumir um posicionamento que valoriza a dimensão punitiva das ações de fiscalização e promoção da transparência pública, independente de visarem à repressão ou à prevenção contra o mau uso dos recursos públicos, a contratação para cargos públicos sem concurso, o nepotismo etc. Essa perspectiva aponta para a valorização da atuação dos órgãos públicos como agentes principais no combate à corrupção.

Por fim, podemos acrescentar que ações com viés educativo, tanto repressivas quanto preventivas, aparecem relacionadas às falas dos atores que compõem o primeiro subgrupo que destacamos acima. Estes reuniram os três empreendedores principais dos fóruns e os atores 56 e 63. Em relação a estes últimos, o posicionamento em favor do viés educativo nas ações dos FOCCOs pode ser explicado, no primeiro caso, pela afiliação institucional, uma vez que o órgão representado pelo ator defende o viés educativo das ações. O posicionamento do ator 63 é melhor explicado por seu papel enquanto empreendedor difusor que atua bem próximo do ator 62, o qual valoriza a importância do viés educativo na narrativa dos FOCCOs como um elemento central para mobilização dos atores do campo.

Ao combinar as duas análises do sistema interpretativo que construímos até aqui chegamos à identificação de 5 atores centrais mais propensos à identidade de empreendedor institucional. O quadro 3.7 resume os dados sobre a inserção dos atores no sistema interpretativo.

Quadro 3.6 – Imersão dos atores no sistema interpretativo

	Faz parte do Bloco Central?	
	Sim	Não
Está entre a 1ª e 10ª posições mais importantes?	38, 51, 56, 62 e 63.	4, 53, 55, 60 e 66.
Está entre a 11ª e 15ª posições mais importantes?	-	9, 13, 35, 40 e 72.

Fonte: elaboração própria.

3.7 – A posição dos empreendedores institucionais nos *netdoms*.

Segundo Harrison White (2008) identidade é uma posição no mundo social. Em geral, o conceito de identidade pode ser operacionalizado pelas técnicas de analistas de redes sociais por meio de análise de posições e papéis mobilizando principalmente o conceito de equivalência estrutural. Diante desta abordagem, identidade é concebida como uma posição em sistemas interativos. Todavia, neste capítulo tomamos por base a teoria dos *netdoms* e desenvolvemos uma estratégia de análise para encontrar um tipo especial de identidade. Fomos além da análise das interações no campo e incorporamos, também, a análise dos sistemas interpretativos que se constituem em dualidade como as interações sociais. Sendo assim, destacamos identidades como posições em *netdoms* que se definem pelo modo de imersão nos sistemas interativo e interpretativo. Ao finalizar este capítulo, enfrentamos o desafio de juntar as análises das dimensões que compõem o principal domínio de rede dos FOCCOs.

Propomos uma análise fatorial confirmatória para unir os achados que apresentamos ao longo do capítulo e verificar se de fato os atores que destacamos ocupam a posição diferenciada que associamos a identidade de empreendedor institucional. O modelo que construímos incorporou as variáveis analisadas separadamente acima. Em relação ao sistema interativo incluímos os 4 tipos de centralidades que analisamos. Além disso, construímos um indicador para incorporar a dimensão dos papéis de intermediadores⁴³. Por sua vez, a dimensão interpretativa foi

⁴³ O indicador dos melhores intermediadores é composto pela soma de todas as vezes que um indivíduo aparece em cada um dos papéis de intermediadores (coordenador, guardião e representante). O resultado da soma foi transformado em uma escala que varia entre 0 e 1. Procedemos da seguinte maneira: para cada ator somamos o número de vezes que ele aparece no papel de intermediário e subtraímos o valor

incorporada ao modelo a partir das seguintes variáveis: a importância dos vértices no sistema interpretativo⁴⁴; um indicador criado a partir da análise dos blocos apresentada na seção anterior, o qual denominamos de multivocalidade⁴⁵; 4 tipos de centralidades dos atores no sistema interpretativo⁴⁶. O resultado da análise fatorial apontou dois componentes principais que explicam 89,76% da variância dos dados (TABELA 3.2).

Tabela 3.2 – Análise de componentes principais: variância total explicada.

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	6,83	68,31	68,31	6,83	68,31	68,31	5,54	55,43	55,43
2	2,15	21,45	89,76	2,15	21,45	89,76	3,43	34,33	89,76
3	0,49	4,85	94,61						
4	0,25	2,53	97,14						
5	0,15	1,53	98,67						
6	0,09	0,87	99,54						
7	0,04	0,40	99,93						
8	0,01	0,05	99,99						
9	0,00	0,01	100,00						
10	0,00	0,00	100,00						

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Fonte: elaboração própria a partir do software SPSS.

O primeiro fator é composto pelo grupo de variáveis associadas ao sistema interpretativo. Enquanto o segundo fator é composto pelo conjunto de variáveis relacionadas ao sistema interativo⁴⁷. Mostramos os dois fatores no gráfico 3.1. Este é

mínimo das somas encontradas. Depois dividimos o valor encontrado para cada ator pelo valor máximo das somas menos o valor mínimo das somas (X-min/max-min).

⁴⁴ Esta métrica foi calculada no *software Pajek* durante a análise de vértices importantes feita para a rede de dois modos. Na prática ela define a importância dos vértices de um modo a partir da sua relação com os vértices importantes do outro modo. Nesse caso, nosso interesse é na importância do modo de atores.

⁴⁵ O indicador de multivocalidade foi calculado da seguinte forma: atribuímos um valor para cada ator igual a centralidade do bloco ao qual foi localizado no análise de bloco que apresentamos. Este indicador varia de 0 (bloco isolado) a 6 (bloco de atores que se relaciona com 6 blocos de palavras-chaves). Em seguida adotamos o mesmo procedimento descrito na nota 42 para transformar os valores em uma escala que varia entre 0 e 1.

⁴⁶ Especificamente: centralidade de grau, centralidade de proximidade, centralidade de intermediação e centralidade eigenvector. As medidas de centralidades para a rede de dois modos foram calculadas no *software Ucinet*, uma vez que os algoritmos de centralidades precisam ser adaptados para este tipo de rede.

⁴⁷ A análise de comunalidade indicou que era necessário retirar a centralidade eigenvector do sistema interativo do modelo de Análise Fatorial. Feito este ajuste todos os indicadores que validam a análise mostraram-se adequados. Os detalhes da análise podem ser lidos no Apêndice 3.6.

uma representação do *netdom* FOCCO na qual podemos verificar a posição dos atores simultaneamente nas duas dimensões do domínio de rede investigado. As posições mais relevantes nos sistemas interativo e interpretativo estão ligadas aos maiores valores nos dois eixos. Assim sendo, empreendedores institucionais, dada sua relevância para habilitação de estilos, emergência e sobrevivência de inovações organizacionais, são atores que se localizam no quadrante em que os eixos x e y apresentam valores positivos.

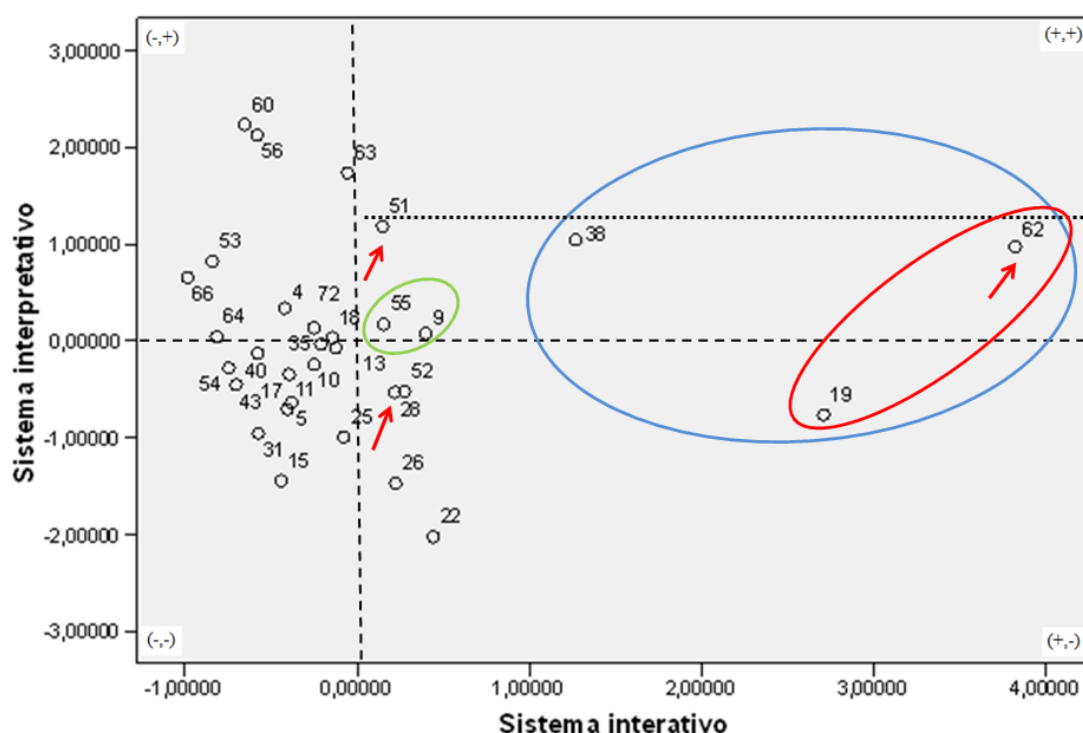


Gráfico 3.1 – Posições no *netdom* FOCCO.

Fonte: elaboração própria.

Legenda tipos de empreendedores nos FOCCOs: Setas = formuladores; elipse vermelha = difusores; elipse azul = motivadores mais antigos; elipse verde = novos motivadores.

Neste lugar do *netdom* podemos observar os atores 9, 38, 51, 55 e 62, todos destacados nas análises anteriores. Do ponto de vista da imersão no sistema interpretativo, os dados revelam um limite para o grau de imersão nesta dimensão. A linha pontilhada no quadrante positivo mostra que todos os cinco atores que ocupam este espaço do *netdom* estão abaixo desse limite. Os dados sugerem ainda que a dimensão interativa é responsável pela forma diferenciada de imersão dos atores no *netdom*. A distinção entre estes atores é vista, por nós, como reflexo das funções que

eles exercem no domínio de rede, especificamente aos diferentes tipos da identidade de empreendedor institucional que eles podem mobilizar.

A identidade de empreendedor formulador parece perder importância no *netdom* à medida que a inovação institucional cria autonomia. Relações parecem de fato criar instituições, mas instituições, em algum momento, libertam-se das concepções de seus formuladores. No caso dos FOCCOs, os empreendedores formuladores do estilo são apontados pelas setas vermelhas no gráfico. Para além dos atores 51 e 62, que dez anos depois da inovação no campo conservam sua relevância no *netdom*, o ator 28 se desloca do núcleo para um setor intermediário (positivo no eixo *x* e negativo no eixo *y*). Este deslocamento, a nosso ver, reflete a evolução da narrativa dos fóruns que analisaremos nos demais capítulos desta tese, por um lado, e a dualidade entre os sistemas interativo e interpretativo, por outro. No primeiro caso o aumento da multivocalidade da narrativa dos FOCCOs desloca para setores intermediários ou periféricos do *netdom* atores com posições mais pontuais, tal como é o caso do ator 28.

E a ideia de atuação mais forte no sistema de controle, daquilo que é o papel do sistema de controle, do exercício do trabalho de cada órgão acabou deixando-se um pouco de lado para se voltar tão somente ao aspecto, aí é uma visão muito particular minha, para apenas o aspecto do exercício do fomento do controle social, do fomento do controle social. Nesse momento eu achei que de fato a gente tinha perdido uma oportunidade muito grande de focar... o que eu chamo de controle do Estado. (ator 28).

No segundo caso, a alta centralidade no sistema interativo reflete a capacidade de produzir falas multivocais e a influência sobre os demais atores do sistema interativo. Se, por um lado, desta forma podemos entender o deslocamento do ator 28 para um setor intermediário no domínio de rede, por outro lado, conseguimos explicar o posicionamento diferente dos outros dois empreendedores formuladores no sistema interativo.

Tal diferença na forma de imersão é por nós atribuída às outras identidades de empreendedor institucional mobilizadas pelos atores no campo. Assim, o destaque do ator 62 na dimensão do sistema interativo pode ser explicado, em parte, pela capacidade de acionar as identidades de empreendedor difusor e de empreendedor motivador. Inicialmente, devemos observar que a alta centralidade do ator 62 no sistema interativo reflete o modo como ele circula no campo da fiscalização e promoção da transparência.

Esta condição que lhe permite acionar a identidade de difusor da narrativa FOCCO. O ator 62 agiu diretamente como empreendedor difusor ao transportar a narrativa do FOCCO para o estado de Pernambuco.

Outra hipótese que pode ajudar a entender a variação no sistema interativo está relacionada à atuação dos atores 38 e 62 os principais empreendedores motivadores dos fóruns aos quais estão afiliados. O impacto das funções de difusores e motivadores sobre o modo de imersão no sistema interativo aponta na mesma direção quando analisamos o caso do ator 19. Embora este esteja localizado em uma posição intermediária do *netdom*, como veremos no próximo capítulo, a história contada pelos demais membros do FOCCO a seu respeito confirma sua atuação como um dos principais motivadores do fórum do qual ele participa. Para além dessa função, ele também atuou como difusor da narrativa ao levá-la e adaptá-la à realidade de seu estado. Todavia, sua posição intermediária no domínio de rede parece associada a sua afiliação institucional, já que este é o único ator representante de organização civil que se destaca como relevante no *netdom*.

A elipse azul destaca os atores no gráfico 3.1 que atuam desde o começo do movimento como motivadores nos fóruns. Entre eles, o ator 38 é o único que não mistura sua atuação como motivador com a origem do FOCCO. Isto é, a posição do ator 38 no centro do *netdom* foi se estabelecendo a partir da sua inserção nas relações que se firmaram nos FOCCOs. O mesmo processo explica os posicionamentos dos atores 9 e 55 (destacados na elipse verde). Estes atores, identificados no gráfico 3.1 como novos motivadores, despontam a partir das relações estabelecidas nos seus FOCCOs. Estes são atores que iniciam sua participação com os fóruns instituídos e aos poucos passam a assumir uma posição que lhes permite acionar a identidade de empreendedor institucional. Este caminho parece ser comum à trajetória de outros atores como é o caso do ator 63. Atores criados pelas relações desenvolvidas no âmbito da inovação institucional se destacam no sistema interpretativo e com o tempo aumentam sua relevância no sistema interativo. Assim, guiam-se em direção ao centro do *netdom*.

No capítulo 5 desta tese, voltaremos a analisar a importância destes atores no processo de reprodução dos fóruns. Como veremos novos "empreendedores" que emergem da dinâmica dos fóruns resultam da consolidação de uma rede autocatalítica que passa a criar seus próprios catalisadores, agentes responsáveis pela sobrevivência dos FOCCOs. Trata-se da identidade chamada aqui de empreendedores motivadores.

Tais identidades parecem migrar das posições do primeiro quadrante do gráfico 3.1 para o centro do *netdom*.

Diante do exposto argumentamos que o modo de imersão no sistema interpretativo parece ser o principal elemento definidor das possibilidades de acionamento da identidade de empreendedor institucional. Por sua vez, o modo de imersão no sistema interativo revela a tendência de mobilidade dos atores dentro dos *netdoms*. Isso mostra a dualidade entre os dois sistemas. Por um lado, empreendedores institucionais podem perder espaço movendo-se para posições intermediárias quando perdem centralidade no sistema interpretativo, mesmo quando continuam centrais no sistema interativo. À medida que a inovação institucional se consolida e torna-se "autônoma", empreendedores formuladores e difusores podem perder centralidade para novos empreendedores capazes de sustentar a narrativa dos fóruns. Ao longo prazo, os novos empreendedores aumentam sua centralidade nos sistema interativo e, assim, tornam-se mais habilidoso em promover reinterpretações da narrativa que organiza os significados imbuídos no estilo FOCCO.

Capítulo 4 – Processos internos e dinâmica de funcionamento dos FOCCOs.

Neste capítulo, analisaremos os processos internos aos FOCCOs ativados no momento da habilitação deste estilo. Pretendemos confirmar a importância dos empreendedores institucionais responsáveis pela gênese e sobrevivência dos fóruns. Nesse sentido, aprofundaremos o exame dos desdobramentos da identidade de empreendedor institucional em tipos específicos, ao mesmo tempo, destacaremos mecanismos de gênese institucional que atuaram na emergência de estilo. Por último, apontaremos indícios do processo autocatalítico que garante a reprodução dos FOCCOs.

4.1 - O processo de constituição dos FOCCOs: Atores criam relações.

A importância de alguns dos atores destacados nas análises do capítulo anterior é confirmada em relatos que testemunharam os esforços deles para organizar o estilo FOCCO em uma narrativa e, posteriormente, para traduzi-la em uma instituição. Os entrevistados na pesquisa reconheceram o empenho de tais atores para estabelecer as condições necessárias à criação de um ambiente fecundo ao estilo FOCCO e à sua sobrevivência. Nosso argumento sustenta que a identidade de empreendedor institucional nos casos analisados associa-se a três processos: a formulação do estilo, a difusão da narrativa constituída a partir desse e a sobrevivência da inovação organizacional que desta emerge.

Em primeiro lugar, destacaram-se principalmente os atores 28, 51 e 62 como os formuladores do estilo. Esse tipo de empreendedor institucional é o responsável pelas primeiras reinterpretações de significados visando melhorar os modos existentes de fazer as coisas no campo da fiscalização e promoção da transparência. Isto é, são inovadores que perceberam que para melhorar a atuação de seus órgãos precisavam criar novas relações e alterar a forma de interagir no campo. Eles, então, conceberam o estilo FOCCO.

... o FOCCO Paraíba foi o primeiro, a ideia surgiu na época... [o ator 62] juntamente com o [ator 28] com o que tiveram o apoio e juntamente com o [ator 29]. E começou a tomar corpo em 2005, foi quando começou as atividades no FOCCO" (...) "O [ator 51] é uma pessoa de extrema

importância na reunião do FOCCO, (...) quando virou coordenador deu visibilidade ao FOCCO. Houve um grande crescimento. (ENTREVISTADO 38).

Entre eles [atores 28 e 62] já tinham uma proximidade muito grande, proximidade de pessoas integrantes do Ministério Público Federal e Estadual, e começaram e idealizaram um formato de fórum. (ENTREVISTADO 51).

Esses atores desenvolveram um novo estilo de atuação no campo pautado pela interação entre os atores envolvidos com o tema da fiscalização e da promoção da transparência. Construíram uma narrativa capaz de alcançar a colaboração de apoiadores fundamentais e criaram as relações necessárias para implementar a ideia.

Deve-se observar que a disposição para integração de ações das agências do sistema de controle ou da "*web of accountability institutions*" brasileira, na linguagem da ciência política, encontra-se latente na forma como a legislação brasileira define as funções dos órgãos de controle. Trata-se de um sistema cujas partes são altamente especializadas e interdependentes. Embora, o acionamento desse sistema devesse desencadear a comunicação e a colaboração entre suas partes, não há garantia sobre o funcionamento adequado do sistema. Esse foi exatamente o problema identificado e enfrentado pelos empreendedores formuladores do estilo FOCCO. Uma dificuldade visível no campo, conforme mostram os relatos recorrentes que se referem ao estilo anterior que vigorava no campo:

Muitas vezes a gente tinha investigações alojadas em um desses órgãos e ele precisava de dados que estavam disponíveis em outros órgãos, a gente às vezes não tinha acesso ou muita dificuldade de encontrar isso. (ENTREVISTADO 28).

Os órgãos eram distantes e isolados. (ENTREVISTADO 38).

... a gente vivia no estado da Paraíba uma situação em que os órgãos trabalhavam isolados. Toda informação que eu queria obter de outros órgãos era tudo formal. Eu mandava uma diligência daqui para o Ministério Público, depois de 30 dias ele encaminhava e respondia o que eu queria saber. (ENTREVISTADO 51).

A gente mandaria ofício, esperaria uma quantidade muito grande de dias para que isso fosse respondido... (ENTREVISTADO 52).

Porque, às vezes, demorava um mês para o cara falar que não tinha nada. Então, você perdia um mês... (ENTREVISTADO 56).

Começamos a perceber, no dia a dia, que havia uma dificuldade muito grande para atuarmos na nossa função, porque não havia uma parceria muito boa ainda com os órgãos de controle: com a Polícia Federal, com a CGU, com o TCU. [...]. E aí surgiu a necessidade mesmo de se estabelecer essa parceria, para que a gente pudesse ter uma atuação mais eficiente na nossa área. (ENTREVISTADO 62).

..., quanto tempo eu chegaria a obter essa informação pelas vias oficiais? Um ofício aqui, um ofício ali, para chegar... para alguém dizer... (ENTREVISTADO 64).

O primeiro ponto observado pelos empreendedores formuladores do estilo FOCCO na Paraíba foi a necessidade de facilitar a circulação de recursos entre os órgãos públicos. A dimensão formal que regula as relações entre as agências de controle mostrou-se ineficiente para garantir a realização de um trabalho colaborativo considerado adequado. Sem a possibilidade de alterar as normas gerais do sistema, os formuladores do estilo FOCCO, por iniciativa estritamente pessoal, mobilizaram-se para criar uma solução. Assim, atores começaram a criar relações no curto prazo.

As coisas saíram do âmbito institucional por força das relações pessoais. A gente construiu um grupo de pessoas com o mesmo pensamento e que conseguiu dar muita força ao FOCCO aqui". "...era possível fazer essa integração independentemente de se ter aparato normativo, isso é um dado importante, não precisa ter um aparato normativo, bastava que as pessoas quisessem fazer e que se reunissem... (ENTREVISTADO 28).

... a figura do FOCCO foi criada, estruturada por uma pessoa, no caso o [ator 62], que chama as pessoas para se reunir, as pessoas dos órgãos que operacionalizam os eventos. (ENTREVISTADO 43).

... nesta conversa com [o ator 62], eu propus: o que ele achava da gente começar a fazer reuniões com os principais atores nesta parte de fiscalização, seria interessante fazer algumas articulações neste sentido. (ENTREVISTADO 51).

Este processo – atores criando relações – também ocorreu da mesma forma nos casos da emergência dos FOCCOs nos estados de Alagoas e de Pernambuco. Todavia, ele foi acompanhado da reinterpretação dos significados imbuídos no estilo. Os empreendedores institucionais descobriram o estilo criado, reinterpretaram os sentidos que o caracterizava e criaram as relações relevantes para habilitá-lo, agora adaptado aos contextos de seus estados.

... a ideia de fundar o FOCCO em Alagoas foi do próprio [ator 19] . (ENTREVISTADO 25).

Três anos depois de conhecer a experiência do FOCCO paraibano, através do ator 62, "em 2009, eu levei a ideia para [o ator 24], mostrei para ele como funcionava na Paraíba, e já existia em Pernambuco, e já existia no Rio Grande do Norte, no Ceará com o nome que não era FOCCO. [...] ele maturou a ideia, chamou mais umas outras pessoas, o controlador geral da união do estado e algumas pessoas da universidade e fizemos uma comissão

para instalar. (...) em 2009 a gente criou o FOCCO [em Alagoas]. (ENTREVISTADO 19).

... nós tivemos uma primeira reunião, eu, [o ator 62] e [o ator 75], para convidar todos os órgãos. Foi no início de 2008, em março, [...], a gente conseguiu ter uma primeira reunião [em Pernambuco]. (ENTREVISTADO 60).

Então nós chegamos e conversamos com o pessoal do Ministério Público Federal, [...]. E, aí começou: 'como que vocês fizeram isso e tal'. [...] A gente não tinha nada, só vontade. 'Vamos convidar o [ator 62] pra vir aqui'. E aí fizemos um convite e ele veio explicar como foi que surgiu o FOCCO/PB. Então ele trouxe para gente, aí ele, é..., trouxe um documento, como é que, aquele termo de compromisso das instituições e tal. E nós começamos a trabalhar em cima do que ele trouxe, tá certo. Fizemos as nossas adaptações. E inclusive, o nome aqui seria FOCCO também. (ENTREVISTADO 76).⁴⁸

O primeiro momento de consolidação do FOCCO, enquanto uma inovação organizacional, pode ser notado no movimento de difusão do estilo. Nesse processo, outros atores destacados no gráfico 3.1 têm sua importância qualificada. Emerge desta análise a imagem de um segundo tipo de empreendedor institucional, um tipo de identidade que nomeamos aqui de empreendedores difusores de estilo. Eles estão atentos às novidades do campo onde atuam. São habilitados em transportar narrativas para novos contextos e articular relações que sustentam mudanças institucionais. Os relatos acima sugerem que tais identidades, tal como preconizado na teoria dos *netdoms*, se apropriam de significados associados aos diferentes domínios de rede por onde circulam reproduzem ou reinterpretam tais elementos em narrativas que introduzem em contextos locais. Estas são, então, utilizadas para orientar a interação nos *netdoms* onde buscam exercer o controle diante de outras identidades.

Em especial, os relatos anteriores dos atores 19 e 76 explicitam esta dinâmica. O conhecimento sobre o estilo FOCCO acontece em função dos acoplamentos destes atores a outros domínios de rede. No primeiro caso, o *netdom* do controle social e no segundo o *netdom* dos núcleos de apoio a prevenção da CGU (NAP-CGU). Ao conhecerem uma "nova forma de fazer as coisas", os empreendedores voltam ao *netdom* da fiscalização e promoção da transparência em seus estados, criam relações com outros atores que enxergam como possíveis apoiadores e disparam eventos para acionar novas identidades, todas elas comprometidas com a inovação que propõem.

⁴⁸ Esta fala foi coletada durante uma conversa, orientada pelo roteiro de entrevista utilizado na pesquisa de campo, com 3 membros do MARCCO – Movimento Articulado de Combate à Corrupção no Estado do Rio Grande do Norte. A facilidade de acesso ao membros deste movimento levou-nos a visitar e conhecer, ainda que minimamente, tal experiência durante o trabalho de campo.

Observamos neste momento da história dos FOCCOs a atuação de dois mecanismos de gênese organizacional que tornaram possível a formulação e a difusão dos FOCCOs. O primeiro nomearemos aqui de **mobilização de apoiadores**. Trata-se de identificação e convencimento de atores relevantes no campo para apoiar uma nova forma de fazer as coisas. Os apoiadores mobilizados representam uma das identidades acionadas no *netdom* FOCCO. Os indivíduos que a aciona podem, em algum momento, acionar a identidade de empreendedor institucional. O caso do ator 24 ilustra um apoiador que posteriormente assumiu a identidade de empreendedor institucional no FOCCO/AL.

O [ator 24] "esse homem era um abnegado, esse homem fazia além daquilo que a gente chama de feijão com arroz. Ele estava sempre buscando inovações, sempre buscando uma forma de fazer reuniões, ao ponto de chamar uma professora da Universidade Federal de Alagoas para criar um plano estratégico de atuação do FOCCO. (ENTREVISTADO 4).

Em alguns casos foi preciso vencer as desconfianças dos apoiadores mobilizados, o que pode ser alcançado explicitando iniciativas bem sucedidas.

Eu acho que todos os órgãos participaram, embora alguns tenham desconfiado, no início. Mas aí, quando você vai fazendo as campanhas publicitárias, trabalho com casos concretos, afastando prefeitos, e vai anunciando a nossa rede. As pessoas estão vendo isso. Isso vai dando confiança. É normal que isso se venha com o tempo. (ENTREVISTADO 62).

Os casos dos FOCCOs revelam que gênese e difusão da inovação institucional diferenciam-se pelo tipo de empreendedor institucional envolvido. Enquanto os formuladores criam juntos uma solução para um problema, os difusores, atentos aos acontecimentos do campo, adaptam novas soluções elaboradas por outros atores. A identidade de empreendedor difusor não tem sua origem só no trânsito entre *netdoms*, migração de atores de um estado outro também contribui para o acionamento desta identidade e, conseqüentemente, para a difusão de estilo FOCCO⁴⁹. Para além do deslocamento espacial, é preciso que o ator migrante acione a identidade de

⁴⁹ Padgett e Powell (2012) destacam a migração com um dos mecanismos de gênese organizacional. Os autores destacam o deslocamento de um número grande de pessoas simultaneamente. Destacamos que pensar a migração no contexto dos fóruns está relacionado ao deslocamento de identidades.

empreendedor difusor, adapte o estilo ao novo contexto, mobilize apoiadores e crie as relações que dispararam os eventos associados à emergência dos FOCCOs.

O surgimento do fórum pernambucano é ilustrativo sobre esse ponto. O ator 62, empreendedor formulador do estilo FOCCO, migrou para o estado de Pernambuco. Instalado, seus esforços para empreender o FOCCO ali passaram inevitavelmente, como se viu acima, pela mobilização de apoiadores. O exemplo mostra também que as identidades de empreendedor formulador e de empreendedor difusor podem fazer parte do feixe de identidades do mesmo ator. No *netdom* da Paraíba, o ator 62 é um formulador, já em Pernambuco ele se torna um difusor. Dentro do novo *netdom*, a identidade de empreendedor formulador desse ator parece ser acionada para apoiar a mobilização de apoiadores para o estilo FOCCO.

No primeiro momento, (...) a atuação do próprio [ator 62]. Com a experiência que ele tinha na Paraíba, trazendo isso para cá [para Pernambuco], foi essencial para o início. (ENTREVISTADO 60).

Veja, o Fórum de Combate à Corrupção de Pernambuco, ele foi criado (...) com a chegada [do ator 62], que ele é de origem da Paraíba. Então ele já era um protagonista importantíssimo no Fórum de Combate à Corrupção da Paraíba. (...) Ele trouxe essa proposta de trabalho para cá e aqui ele encontrou um terreno fértil. Porque nós todos nos agrupamos em torno dele. (ENTREVISTADO 63).

Notamos, neste caso, que as identidades acionadas pelo ator 62 foram incorporadas ao seu feixe de identidades a partir de relações que ele, juntamente com outros empreendedores, construiu. Sua atuação no campo gerou um prestígio associado principalmente à identidade de empreendedor formulador do estilo FOCCO mobilizada por este ator. Entretanto, este não é o caso dos demais empreendedores destacados, muito menos dos apoiadores mobilizados. Para completar nosso argumento, devemos investigar o que há de comum entre empreendedores e apoiadores dos FOCCOs.

Essencialmente, a questão central está ligada à afiliação institucional dos primeiros atores que acionam as duas identidades destacadas (empreendedores e apoiadores). Com exceção do ator 19, todos trabalham em agências especializadas do sistema de controle brasileiro: MPF, MPE, TCU, TCE e CGU. No caso do ator 19, membro de uma organização civil, entendemos que seu sucesso no empreendimento do FOCCO/AL deveu-se à estratégia de mobilizar, em primeiro lugar, um membro do MPE. Este, sob a influência daquele, acionou o mecanismo de mobilização de

apoiadores e foi bem sucedido. Desse modo, os empreendedores institucionais, sejam eles formuladores ou difusores, podem mobilizar recursos controlados por outros atores dentro do campo para alcançar a colaboração de terceiros.

O primeiro passo, então, para o sucesso dos FOCCOs é fazer com que a narrativa do movimento seja ouvida pelos pares no campo da fiscalização e da promoção da transparência. Os casos analisados mostram que ser ouvido neste campo exige o reconhecimento de algum grau de autoridade. Quanto maior a autoridade do cargo no campo, maiores as chances de conseguir a adesão dos primeiros apoiadores.

O FOCCO começou muito dependente do [ator 62], foi pelo cargo. Isto traz um certo respeito. [O ator 62] sem vaidade, só com a vontade de fazer a coisa funcionar começa a agregar as pessoas. (ENTREVISTADO 38).

..., por exemplo, o Banco do Brasil. Aí o superintendente lá recebe uma visita de um Procurador da República, do Controlador Geral da União no Estado de Pernambuco, a CGU, do TCE – (...) – e de um delegado da Polícia Federal. Ele fica quase sem poder dizer não, né? e apoia a ideia. (ENTREVISTADO 63).

4.2 – Mobilização inicial na constituição dos fóruns

Observamos na pesquisa que os empreendedores institucionais dos fóruns no momento inicial de mobilização de apoiadores não buscam uma audiência indiscriminada. Eles miram em um público específico. Querem ser ouvidos, inicialmente, por atores vinculados institucionalmente aos órgãos públicos que podem contribuir com a atividade de fiscalização e promoção da transparência. As primeiras relações construídas em nome dos fóruns privilegiam, portanto, instituições que lidam com bancos de informações relevantes para o trabalho de fiscalização. A composição deste grupo varia caso a caso, mas desde a origem dos fóruns os formuladores do estilo buscaram incluir a maior parte das instituições públicas que podem contribuir de alguma forma, especialmente fornecendo informações ou apoio às ações do FOCCO.

Considerando a limitação à participação de alguns órgãos, delimitada pelo interesse deles em temáticas pontuais ou pelo fato de poderem vir a ser objeto de investigação em algum momento, destacam-se instituições como: PF, RF, INSS, AGU, MP de contas, Bancos públicos, Tribunais regionais, Banco Central. Controladorias Estaduais, Secretarias Municipais, etc.

Ai não via só o sistema de controle, mas de todo órgão que tinha alguma informação relevante para qualquer investigação ao combate à corrupção, o INSS, as estruturas financeiras Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, Banco do Nordeste, instituições que tinham alguma informação, que tivesse condições de repassar informação para gente. (ENTREVISTADO 28).

Aqui em Pernambuco ele envolve quase todos os órgãos federais: Funasa, Dnit, Banco do Brasil, Caixa Econômica... Vários. E órgãos estaduais como Controladoria, como Ministério Público Estadual, TCE... Ou seja, é uma reunião de vários órgãos que fazem várias coisas diferentes. Então, a gente não pode às vezes tratar... a gente trata de forma geral na reunião e, quando é específico, a gente reúne aqueles órgãos que estão fazendo algum trabalho ou que estão interessados naquele assunto. Porque, a gente... Por exemplo, a Funasa, a Sudene são órgãos repassadores de recursos. Ou seja: repassam recursos para os municípios. E às vezes eles têm alguma deficiência na fiscalização e tudo. Então, se a gente quer tratar de recursos transferidos pela Funasa, a gente não pode, às vezes, fazer uma ação na Funasa, por exemplo... os recursos transferidos, às vezes não tem como colocar eles no grupo, porque eles estão, às vezes, fiscalizados. (ENTREVISTADO 56).

E esses da administração federal, que eu também falei: Denasus, Banco Central, Polícia Federal, Receita Federal... E aqui tivemos uma particularidade de imediato, dos órgãos de estado também entrarem. Então, Ministério Público do Estado, Controladoria Geral do Estado... tudo isso aqui presente. (ENTREVISTADO 60).

..., as instituições atenderam ao chamamento (...), o presidente do Tribunal de Contas do Estado assinou, e são cerca de vinte e duas, vinte e três instituições públicas da área de fiscalização, mas também da área financeira, como Caixa Econômica e Banco do Brasil, que assinaram, formalmente, esse convênio multilateral, que é o que é a marca legal do FOCCO Pernambuco. Então, ele é formado por instituições públicas, com atribuições de fiscalização ou então que tenham a guarda de informações públicas que, por força de lei, é a eles atribuídas. (ENTREVISTADO 63).

Neste sentido, revela-se o segundo mecanismo de gênese organizacional que atua no caso dos FOCCOs: a **diversidade de ancoragem**. Como destacado este mecanismo "refere-se ao papel mediador de organizações orientadas para comunidade" denominadas "condôminos âncoras". As atividades dessas organizações "geram uma nova organização e fomentam laços" (PADGETT e POWELL, 2012, p. 14-15). Nos casos dos FOCCOs a diversidade remete, sobretudo, às especificidades de cada órgão do sistema de controle, muitas vezes inscritas em suas missões institucionais. A identidade de "condôminos âncoras" é acionada principalmente pelas instituições de afiliação dos empreendedores, mas também envolve aquelas de afiliação de alguns apoiadores. Neste papel encontramos as seguintes instituições: MPF, TCU, CGU, MPE, MP de Contas, TCE, PF e RF todas orientadas para a fiscalização ou promoção da transparência.

... mas a CGU ela se envolve muito. Agora o Ministério Público [de contas] esta se envolvendo e o Ministério Público Estadual e Federal se envolve mais. (entrevistado 19).

O início do FOCCO Paraíba foi MPF, Ministério Público Federal, e o Ministério Público do Estado da Paraíba, o MPPB [...] . O FOCCO começou aí, e, de imediato, tiveram apoio do TCU e da CGU. (ENTREVISTADO 38).

TCU, CGU, Tribunal de Contas do Estado, Receita Federal, Ministério Público do Estado, a própria Polícia Federal, esses são os que mais participam, ... (entrevistado 43).

... os órgãos mais atuantes dentro do FOCCO, que é o Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Tribunal de Contas do Estado, Tribunal de Conta da União e Controladoria Geral da União. (ENTREVISTADO 66).

... a gente não pode pensar 'vamos fazer um movimento de combate a corrupção' e deixar membro de fora: Ministério Público, TCU, CGU, TCE, entendeu? Por quê? Porque são instituições que a missão final dela é essa. (ENTREVISTADO 76).

A mobilização de organizações civis para os FOCCOs era o ponto de discussão na narrativa do FOCCO mais desafiador no momento em que realizamos as entrevistas aqui analisadas. A reinterpretação da participação da sociedade civil se expressou de forma clara na revisão do estilo FOCCO original formulado na Paraíba. Como consequência passou-se a conceber dois tipos de membros do fórum: órgãos integrantes e entidades colaboradoras. Organizações civis de todos os tipos foram incluídas no segundo grupo. Embora a importância delas seja recorrentemente reconhecida no campo, elas não compõem o conjunto de "condôminos âncoras" dos fóruns. Isto, como se viu no caso do ator 19, não impede que seus representantes mobilizem a identidade de empreendedor institucional restringindo-se à identidade de apoiadores. Todavia são concebidos como apoiadores colaboradores. Em geral acionados para auxiliar em ações preventivas-educativas, mas também em ações preventivas-punitivas.

..., eu acho que a sociedade civil contribui mais trazendo as demandas. Talvez esteja mais perto das ruas, então sabe, por exemplo, dificuldades na área médica [...]. Mas a sociedade civil traz subsídios que podem ser utilizados pelos órgãos públicos. (ENTREVISTADO 26).

..., elas [organizações da sociedade civil] muitas vezes vinham acoplar ou trazer ali um apoio a aquilo que a gente dizia que era importante no ponto de vista de trabalho na sociedade, dessa atuação preventiva. (ENTREVISTADO 28).

..., nós tivemos reuniões voltadas tanto para campanha, a questão eleitoral, a questão da Ficha Limpa, e a questão da ação social. Inserindo quem? Conselheiros, setores organizados da sociedade civil. E aí passamos ter associações reconhecidas que têm o viés de... têm na pauta também a questão

de combate à corrupção. Então, Centro Luiz Freire, (...) Centro de Mulheres do Campo, a União dos Vereadores de Pernambuco, a igreja, a CNBB chegou, Associação Espírita de Pernambuco, a Congregação Evangélica Batista (...), o Pró Cidadania, a OAB. (ENTREVISTADO 60).

..., não só a gente busca essa articulação com os órgãos sociais, das ONGs e até as igrejas, mas também temos essa vertente de articular com a imprensa a disseminação da cultura do combate à corrupção, da não aceitação. (ENTREVISTADO 63).

O trecho da narrativa dos FOCCOs associado à participação das organizações civis acompanha as relações criadas pelos empreendedores e apoiadores no momento inicial dos fóruns. Assim, no lugar onde se observou a atuação direta de empreendedores institucionais e apoiadores afiliados às organizações civis, a narrativa ampliou-se incorporando de forma mais aberta a participação destes atores. Representantes de organizações civis chegaram a ocupar, inclusive, cargos na direção do movimento. Este é o caso do FOCCO/AL. Em que pese esta dimensão, o mecanismo de mobilização de apoiadores se mostra associado ao mecanismo de diversidade de ancoragem nos casos de sucesso. Aparentemente, FOCCOs parecem ser bem sucedidos porque existe no campo um conjunto de instituições orientadas para a comunidade. A diversidade de instituições que assumem esta identidade diminui o impacto de eventuais desinteresses por parte de alguns atores que possam vir a resistir ao estilo FOCCO. A diversidade de ancoragem permite implementar e sustentar a inovação institucional a partir da adesão de alguns condôminos âncoras mobilizados como apoiadores, como por exemplo, o MPE, o TCU, a RF, a PF etc.

4.3 - O processo de reprodução do estilo FOCCOs: Relações criam identidades.

Um terceiro ponto a ser ressaltado é a associação que encontramos entre a identidade de empreendedor institucional e a sobrevivência dos FOCCOs. A continuidade dos fóruns parece associada à atuação de uma identidade que mantém viva a boa vontade para cooperação entre os demais membros dos fóruns. Nós nomearemos esta identidade de **empreendedores motivadores**. Trata-se de atores muito criativos que incorporam fortemente a narrativa do movimento. Via de regra, eles assumem boa parte dos custos de participação no movimento e investem grande parte de seu tempo para empreender ações e divulgar o nome dos fóruns. No caso dos fóruns, sua atuação

explica por que as demais identidades se envolvem em ações que gera mais custos visíveis que recompensas tangíveis.

[O ator 9] que é uma pessoa muito... hum... que gosta e vivencia o que esta vivendo. É uma pessoa bastante conducente. (ENTREVISTADO 19).

Hoje tem sido inegável a participação do [ator 19] [...]. Então, assim, a perseverança dele é estimulante, poucos se manteriam ali firme. (ENTREVISTADO 10).

..., tem duas pessoas que são muito importantes que levantaram a bandeira da prevenção que é o [ator 38] e o [ator 52], não sei se você esteve com eles. São as duas pessoas que sempre abraçaram essa ideia do FOCCO desde o início. (ENTREVISTADO 28).

Embora você precise de um coordenador ali do FOCCO, mas você tem pessoas que a gente sabe que se desdobra e que vão dando resultados. Eu sinto que alguns aqui no nosso fórum que é quem: [os atores 38, 52, 51 e 55]. (ENTREVISTADO 40).

Empreendedores motivadores são produtos, no longo prazo, das relações criadas nos FOCCOs. Assim, se completa o mantra adaptado de Padgett e Powell (2012, p. 2): *"a longo prazo, relações criam"* identidades. Atores imersos nas redes dos FOCCOs se comprometem de tal forma com a narrativa do estilo que passam a trabalhar dedicadamente para o sucesso dos fóruns. Tais atores acionam uma nova identidade no movimento que se define na relação com as demais identidades dos fóruns. Trata-se de atores que revelam grande capacidade para conceber, planejar e coordenar as ações promovidas pelos fóruns. Atuam incessantemente na motivação dos demais atores levantando questões, propondo e apoiando ações. Investem seu tempo nas atividades dos fóruns⁵⁰.

... nós temos um pouco de dificuldade porque nós temos as nossas tarefas aqui, que não são poucas, são muitas. Então até você participar de reuniões você esta abrindo mão de participar de alguma coisa, embora são pontos importantes, também não deixam de ser. (ENTREVISTADO 40).

Empreendedores motivadores contribuem para a difusão do estilo FOCCO. E ao fazê-lo contribuem para emergência da identidade de empreendedor difusor. A

⁵⁰ Note que os motivadores destacados nesta seção são atores que também se destacaram na análise apresentada no capítulo anterior. Destacamos que os atores do quadro 3.8 que não foram citados diretamente neste capítulo, com exceção do ator 4, todos os demais são representantes dos órgãos públicos que incluímos aqui na identidade de "condôminos âncoras".

emergência do MARCCO/RN ilustra a contribuição dos motivadores nesse processo e revela como o ator 76 passou a acionar a identidade de empreendedor difusor:

[Os atores 38 e 52] que são os membros de lá [na Paraíba], falaram da existência do FOCCO. (ENTREVISTADO 76).

A atuação dos empreendedores motivadores gera prestígio para si a partir do reconhecimento de suas contribuições para o movimento. Tal prestígio dá ressonância às suas vozes e, assim, os tornam peças fundamentais para a sobrevivência dos fóruns. A identidade de empreendedor motivador é mais uma das possíveis nos feixes de identidades dos atores sociais que atuam nos fóruns. Ela não contradiz as identidades de empreendedor formulador e de empreendedor difusor. Empreendedores motivadores podem acionar outras identidades em outros contextos. Entretanto, motivadores são essenciais para a sobrevivência dos FOCCOs, pois se tornam os catalisadores desta instituição ao incentivar suas iniciativas. Sua atuação é o que mobiliza os fóruns.

Têm um elemento que é um catalisador das discussões que é o (ator 19) que é uma pessoa que em todas as reuniões sempre têm algo a questionar e a cobrar de nós como instituição, como integrante do FOCCO. (ENTREVISTADO 13).

Por outro lado, sua ausência ou inatividade tende a diminuir o ritmo das atividades.

Agora a gente está vivendo um outro momento de transição. Porque houve um refluxo de atividades, a gente reunia toda semana, então... Passou por um processo um pouco, digamos, de queda de atividades. E parece que vai haver uma retomada. Não sei quem que vai capitanear esse processo. (ENTREVISTADO 60).

As redes sociais criadas nos fóruns, ao amadurecer, tornam-se autocatalíticas e criam identidades que garantem sua reprodução. Na maioria dos casos, mas não exclusivamente, motivadores são afiliados aos condôminos âncoras. Mobilizados no momento da instalação dos fóruns ou inseridos na rede ao serem enviados para representar sua instituição, eles se adaptam rapidamente, apropriam-se da narrativa e a reproduzem.

No modelo de redes múltiplas, redes autocatalíticas desenvolvem a capacidade de autorreparo e resiliência. O elemento chave, então, é o fato dos atores organizacionais não dependerem de motivações externas para se reproduzir. Redes autocatalíticas carregam em si os elementos essenciais para sua sobrevivência. Nosso argumento, no caso dos FOCCOs, destaca os empreendedores motivadores como o principal elemento para reprodução do estilo ao longo do tempo. Esta identidade não apenas aprende, repassa e reproduz o estilo inovador empreendido, mas o transforma e por ele é transformada. Redes autocatalíticas, nas quais está imersa, são redes transformadoras e, ao mesmo tempo, são transformadas pelos componentes que as formam – atores e relações – em um processo de retroalimentação. (PADGETT e POWELL, 2012).

Motivadores fazem o autorreparo necessário para garantir a reprodução da inovação organizacional que lhes deu origem. Isto ocorreu, por exemplo, no processo de resiliência pelo qual passou o FOCCO/PB durante sua reformulação em 2008. Neste momento, fracassou a ideia de fazer do fórum uma ONG e foi repensada a participação das organizações civis a fim de tornar o fórum mais atrativo para as agências especializadas de controle.

Houve a ideia de transformar o FOCCO numa ONG, não deu certo! A expectativa hoje é a manutenção do movimento, a secretaria esta dentro da CGU, a parte de imprensa e rede social [...] está com o MPF, do Ministério Público Federal, e esporadicamente temos ação dos vários órgãos. A ideia é ficar com o movimento, porque não temos estruturas para isto, traria alguns problemas de forma sistemática. A ideia de crescer tem que ser um crescimento com responsabilidade. Esta ideia de criar uma ONG veio antes da reformulação de 2008, quando houve a separação entre os colaboradores e órgãos membros do FOCCO. [...] Chegamos a ter tudo pronto para registrar a ONG [...], mas nós recuamos porque víamos que não íamos conseguir, por causa das questões financeiras. (ENTREVISTADO 38).

Neste caso, a atuação dos motivadores desenvolveu-se em duas frentes para salvar o estilo FOCCO ainda incipiente. Em primeiro lugar, retrocederam rapidamente e abandonaram a ideia de engessar o estilo em uma forma institucional consagrada no *netdom* da sociedade civil. O modelo de organização com alto nível de formalização e concentração de poder nas mãos de um presidente revelou-se rapidamente inapropriado para a narrativa dos fóruns. O novo estilo demandava uma nova forma organizacional, sob a pena de desmobilizar os apoiadores acionados. Em segundo lugar, a separação

entre órgãos integrantes e entidades colaboradoras, tema que discutiremos com mais detalhes posteriormente, buscou adequar a forma organizacional à narrativa ampla dos fóruns. O objetivo aqui foi recuperar a adesão dos condôminos âncoras sem perder o apoio das organizações civis.

Entretanto, a atuação mais marcante que ilustra o processo de autocatálise nas redes dos fóruns aconteceu no MARCCO/RN. A fim de garantir a vitalidade do movimento, os empreendedores do MARCCO criaram a figura do membro convidado. Esta expressa, formalmente, o *status* reconhecido de empreendedor motivador. A particularidade do membro convidado está no fato dele não representar um órgão ou uma entidade. São pessoas que se destacaram no movimento quando ali atuaram representando algum órgão ou entidade. O nome do possível membro convidado é proposto ao grupo e se aprovado a pessoa passa a ter o direito de continuar atuando no movimento podendo, inclusive, tornar-se coordenador formal do MARCCO.

E, ai tinha o problema dos dirigentes saírem, e os que entravam não queriam, obrigatoriamente, o mesmo compromisso. Então começou a se pensar na solução do membro convidado. E o membro convidado passa a ser a argamassa pro movimento continuar atuando. Porque se não ele se perdia. Eu sei que teve no movimento, houve instantes, em que o MARCCO ficou meio que esvaziado, entendeu. (ENTREVISTADO 76).

Essa adaptação do estilo reforçou suas condições de reprodução. Todavia, deve-se observar que a figura do membro convidado, tal como formulada, não é diferente da identidade que nomeamos aqui de empreendedor motivador. Essa passa a ser formalmente reconhecida e, conseqüentemente, diminui o peso da missão institucional sobre a agência empreendedora por ela realizada no campo. Por outro lado, ressalta a importância dos valores e das crenças do indivíduo para agência empreendedora nesse contexto social, já que a participação dos membros convidados independe de apoio institucional dos órgãos do sistema de controle, como aconteceu com os empreendedores formuladores do estilo no início do movimento.

O ator 28, em um dos relatos descritos acima, argumentou que foi possível, independente das normas, encontrar um jeito para fazer as coisas acontecerem baseando-se somente na vontade dos atores mobilizados. Foi esta a oportunidade percebida e aproveitada pelos empreendedores do MARCCO/RN. Encontraram um modo de manter a participação de atores que tinham condições de acionar a identidade

de motivadores. Assim, as relações que eles criaram no curto prazo, criaram lá a identidade do empreendedor motivador no longo prazo. E eles, atentos, a oficializaram para facilitar a consolidação e a sobrevivência do movimento.

A formalização desta identidade em uma função dentro do movimento no estado do Rio Grande do Norte mostrou que apesar da maturação das redes sociais levar à emergência de redes autocatalíticas cujos catalisadores são os motivadores, o processo de constituição deste tipo de empreendedor ainda parece lento e muito afetado pela cultura e missão institucional das agências do sistema de controle. Assim, fez-se necessário diminuir o impacto da lógica de ação pautada na missão institucional dos órgãos representados nos FOCCOs e reforçar a lógica da ação sustentada pelos valores e pelas crenças dos indivíduos. Embora a agência empreendedora no campo seja influenciada pelas quatro lógicas de ação da figura 2.3, ela também permite remanejar o peso de cada uma delas no processo de reprodução da inovação organizacional. Podemos perceber, então, que o princípio da dualidade na vida institucional também se aplica na relação entre agência empreendedora e lógica de ação, já que a ordenação de uma é afetada pela ordenação da outra. Empreendedores institucionais procurando soluções para problemas práticos cotidianos afetam de forma imprevisível as relações entre as quatro lógicas de ação no subdomínio da agência empreendedora.

4.4 - Difusão do estilo sem empreendedores e o mecanismo de contágio.

A questão mais instigante em relação aos FOCCOs que motivou esta tese consiste em explicar como foi possível uma inovação organizacional que mobiliza atores extremamente relevantes do sistema de controle brasileiro ter emergido e iniciado seu processo de difusão sem apoio institucional. Até aqui, nosso argumento explica esse processo a partir da atuação dos atores que portam a identidade de empreendedores institucionais em seus três subtipos: formuladores, difusores e motivadores. Assim, mostramos como atores criaram relações e tais relações criaram identidades. Mostramos que nos processos de concepção, instalação e difusão dos fóruns, atores acionam a identidade de empreendedor formulador, habilitam um novo estilo e mobilizam apoiadores para obter apoio ao estilo criado. Consequentemente, as relações entre os apoiadores mobilizados constituem outras identidades no *netdom* FOCCO: os

empreendedores difusores e os empreendedores motivadores. Identidades que, respectivamente, respondem pelos processos de difusão e reprodução dos fóruns. A figura 4.1 resume esta dinâmica.

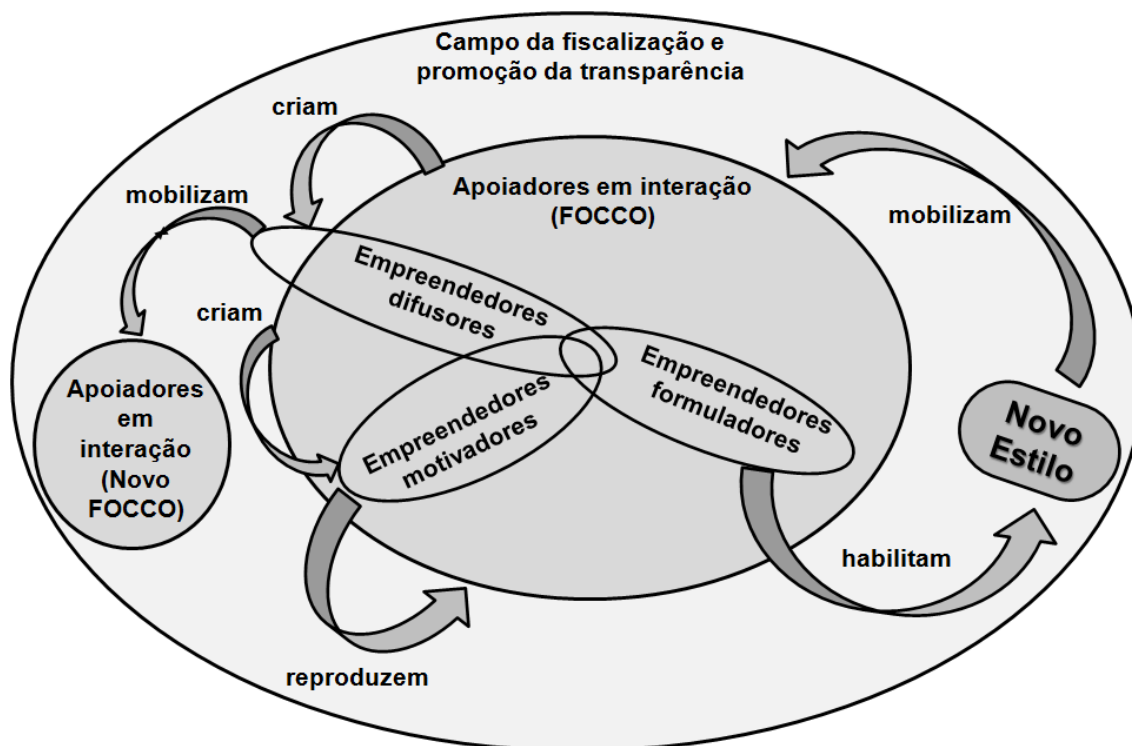


Figura 4.1 - Empreendedores na gênese, difusão e reprodução dos FOCCOs.

Fonte: Elaboração própria.

Apresentamos, também, indícios sobre a constituição de redes autocatalíticas nos FOCCOs e descobrimos dois mecanismos que atuam no processo de emergência dos fóruns: mobilização de apoiadores e diversidade de ancoragem. É sobre os mecanismos de emergência organizacional que queremos acrescentar mais alguns achados da pesquisa.

Dada a centralidade da agência empreendedora que temos destacado, o título dessa seção parece contraintuitivo. Como seria possível a difusão do estilo sem a atuação dos empreendedores difusores? Para além do momento de difusão dos FOCCOs patrocinado por iniciativas dos empreendedores institucionais imersos no campo constatamos um segundo momento de difusão do estilo no qual um dos condôminos âncoras no campo da fiscalização e controle, o TCU, orientou suas representações nos estados a constituírem/integrarem redes de controle da gestão pública (RCGPs)

inspiradas no estilo FOCCO⁵¹. Nos estados em que os FOCCOs (ou MARCCOs) já haviam sido implementados, as redes de controle passaram a ser representadas por eles.

A rede de controle nacional criada pelo Tribunal de Contas da União, a ideia da rede de controle é baseada no FOCCO. No lançamento da rede de controle para dar uma palestra foi chamado lá o [ator 62] porque ela começou na Paraíba. Onde houver FOCCO, a rede de controle vai estar sendo feita. A ideia é ação do combate à corrupção. (ENTREVISTADO 38).

E neste ano, 2010, houve a criação de todas as redes de controle estaduais, também um viés. Só que estados como Pernambuco, Paraíba, que já tinham seu FOCCO, não fazia sentido você criar outro. Na realidade o Fórum de Combate à Corrupção em Pernambuco aderiu à Rede de Controle. Na prática, quer dizer o seguinte: que a Rede de Controle funciona, se operacionaliza através do FOCCO, a verdadeira Rede de Controle. (ENTREVISTADO 60).

A iniciativa, apesar da constituição das RCGPs pelo Brasil com a assinatura dos acordos de colaboração, não levou a emergência de movimentos vigorosos em todos os estados da Federação. Embora não tenhamos incluído na pesquisa casos de insucesso, levantamos alguns indícios a respeito deste ponto. A figura 4.2 mostra como os fóruns se espalharam pelo Brasil. Os estados ligados às logomarcas foram os que criaram seus FOCCOs no primeiro movimento de difusão do estilo, devido, principalmente, à atuação de empreendedores institucionais. É possível perceber uma relação entre estes estados e o FOCCO/PB, o qual cedeu sua marca para ser utilizada pelos novos Fóruns. Esse primeiro momento foi muito marcado pela questão territorial, haja vista que a maior parte dos FOCCOs surgiu no nordeste.

A difusão do estilo FOCCO via intervenção do TCU é registrada na figura abaixo pela sigla RCGP. Entre os casos registrados, as linhas pontilhadas mostram aqueles que apresentavam menos atividade no portal da rede de controle em 2013⁵², o que sugere um menor grau de implementação da ideia. Observamos que, em relação aos movimentos estudados, as redes de controle alcançaram visibilidade menor e suas ações parecem mais voltadas para troca de informações entre os órgãos públicos. O alvo principal das iniciativas das Redes de Controle da Gestão Pública parece ser a promoção de ações repressivas.

⁵¹ A iniciativa do TCU ilustra a lógica de ação 4 da figura 2.3. Ela mostra um caso em que a missão institucional de um órgão motiva atores do campo a desenvolver agência empreendedora. Uma questão relevante é investigar as razões que levou o TCU a adotar essa postura, entretanto essa tarefa foge do alcance desta tese. Assim, deixamos o tema proposto para ser desenvolvido em outras pesquisas.

⁵² www.rededecontrole.gov.br



Figura 4.2 - Difusão dos FOCCOs pelo território nacional.

Fonte: elaboração própria - pesquisa na internet.

Nossa observação do Seminário Nacional sobre Cooperação para a Prevenção e o Combate à Corrupção, organizado para comemorar os 10 anos do FOCCO/PB permitiu notar que muitos dos movimentos fundados por incentivo do TCU encontravam dificuldades para manter uma atuação perene. Apesar da assinatura do termo de compromisso, em abril de 2015, data do seminário, segundo informações de um dos participantes envolvido na mobilização das redes de controle, haviam dois estados com o termo de compromisso vencido, sendo que uma das metas para motivar os movimentos de combate à corrupção seria incentivar a renovação destes acordos de cooperação. Entretanto, entre os acordos que estavam em vigor, os posicionamentos de representantes da rede de controle dos estados que participaram do evento expressaram a dificuldade de transformar a orientação formal em ações práticas que configurassem um movimento vigoroso à semelhança dos casos analisados nesta tese. A própria lista de expositores sobre as experiências estaduais revela a fragilidade de alguns movimentos em outros lugares do Brasil⁵³. Além disso, a ausência de participação de muitas redes, como a de Minas Gerais, por exemplo, e a participação de membros de

⁵³ Veja o Anexo 4.1

RCGPs apenas na platéia torna mais evidente as limitações na estratégia de motivar a adoção do estilo FOCCO por meio da orientação de um órgão central.

Durante as discussões no seminário, verificamos que um dos problemas destacados pelos participantes para a consolidação das redes de controle nos estados menos atraentes da Federação correspondia a alta rotatividade de funcionários dos principais condôminos âncoras no campo. A rotatividade impede a fixação de atores e prejudica a criação de relações que possibilitam o acionamento das identidades de empreendedor difusor e empreendedor motivador. Este problema não é uma particularidade das redes de controle, ele é um fenômeno que também se observa nos movimentos bem sucedidos que analisamos nesta tese. A rigor a rotatividade é um fenômeno de dupla face. Embora a circulação dos chefes e funcionários no setor público gere custos para a sobrevivência dos fóruns quando um novo representante não absolve a proposta, ela também pode oxigenar as reuniões dos movimentos⁵⁴.

[A rotatividade] é um problema e uma solução, porque quando participa, você conhece outras pessoas daquele órgão. Agora tem um lado negativo, quando estas pessoas que chegam não entendem o que está acontecendo ou não concordam, isto enfraquece a participação daquele órgão. Outra coisa, existem pessoas, da característica das pessoas, que são mais ativas e menos ativas. Então tem órgãos que poderia dar muito mais em termos de colaboração conjunta e que o seu representante é uma pessoa que não leva tanto na direção daquele órgão o que está sendo tratado e que fica mais numa zona mais passiva. (ENTREVISTADO 38).

Então, por exemplo, a gente tem isso muito bem num determinado momento e aí, digamos, há uma melhora na comunicação, há uma diminuição de demanda, há uma diminuição de... duplicidade de ações, deixam de ocorrer... Mas o quê que acontece? As pessoas que, digamos, viviam nesse momento, saem. Saem, porque vão para outro lugar, porque são transferidas, porque passam num concurso. E aí entram novos. (ENTREVISTADO 60).

A rotatividade de representantes dos condôminos âncoras nos movimentos mais vigorosos não é suficiente para impedir sua reprodução. Ela, no máximo, afeta a definição de prioridades e ao ritmo dos trabalhos. Nestes movimentos, a identidade de empreendedor motivador parece consolidada e é capaz de relativizar o impacto da rotatividade dos representantes dos órgãos públicos nos fóruns. O que difere os casos de sucesso de iniciativas mal sucedidas é a maturação de redes autocatalíticas que capacitam os atores para identidade de empreendedor motivador.

⁵⁴ Voltaremos à este tema no final do capítulo 5, quando ele será destacado com uma das vulnerabilidades estruturais que ameaçam a sobrevivência dos FOCCOs.

Faltam, nas relações criadas pelo TCU, os catalisadores dos FOCCOs, aquela identidade criada pelas relações que se estruturam nos fóruns e que motiva a colaboração. Tal identidade só pode ser acionada por atores que assumem o compromisso com o estilo e trabalham para sua reprodução. Quando não controlam os recursos necessários, em domínio dos condôminos âncoras, eles são capazes de mobilizá-los e convencê-los, como fez o ator 19. Nos FOCCOs analisados nesta tese, os entrevistados destacaram algumas iniciativas que podem contribuir para emergência desta identidade. Revela-se assim um novo mecanismo que ajuda a entender a emergência dos FOCCOs: **o mecanismo de contágio**.

... há uma rotatividade grande entre regionais, entra uma pessoa sai outra, mas o órgão continua fazendo parte porque aquele que está saindo tem a preocupação de mostrar a importância. (ENTREVISTADO 10).

..., a gente vai nas reuniões e não vamos sozinhos. Eu falo assim: vamos na reunião do FOCCO. E outras reuniões que a gente participa é da reunião de inteligência, mas também a gente usa este mesmo formato sempre trazendo mais colegas para participar destas reuniões para que o colega entenda o que esta acontecendo. (ENTREVISTADO 40).

Mecanismo de contágio acontece quando instituições ou atores divulgam, em seu âmbito de atuação a importância dos FOCCOs para a fiscalização e promoção da transparência. Este mecanismo pode ser acionado por atores que deixaram de atuar formalmente como membros dos fóruns, mesmo quando transferidos para outros estados. Foi, por exemplo, o caso do ator 62. Instituições ativam o mecanismo de contágio quando multiplicam o número de atores designados para atuar junto aos fóruns. Além disso, relações de amizade e contatos profissionais podem acionar este mecanismo. O caso, já citado aqui, da relação entre os atores 38, 52 e 76 que culminou na emergência do Movimento Articulado Contra a Corrupção no Estado do Rio Grande do Norte ilustra o argumento.

Da análise apresentada concluímos que impulsos vindos de cima para baixo – um órgão central orientando suas representações regionais criar ou aderir ao estilo FOCCO – tem poucas chances de ser bem sucedidos se não houver a preocupação de enraizar a dimensão simbólica do que significa os fóruns por meio do mecanismo de contágio. A representação de um órgão central pode discordar de sua orientação geral em relação às redes de controle e não atuar como desejado pelo estilo FOCCO. Neste

caso, a sobrevivência dos FOCCOs deve, sobretudo, à atuação de empreendedores motivadores capazes de manter a instituição em funcionamento apesar da condução não colaborativa de alguns membros.

Destarte, as relações criadas por atores precisam criar seus catalisadores no longo prazo. A iniciativa do FOCCO/PB em organizar um seminário nacional, onde se delimitou um espaço exclusivo para a troca de experiência entre os movimentos dos diferentes estados, tende a contribuir neste processo. Esta ação ativou o mecanismo de contágio ao criar um ambiente propício ao aprendizado necessário para emergência de empreendedores motivadores e difusores no campo. O processo de contágio ativado por experiências de sucesso afeta positivamente a forma como órgãos e entidades percebem o estilo FOCCO. Como vimos, a missão institucional pode afetar a ação empreendedora, mas sozinha é insuficiente para garantir inovação organizacional.

Capítulo 5 – A narrativa e os riscos à sobrevivência dos FOCCOs: os limites da ação empreendedora.

Neste capítulo vamos analisar a narrativa que emerge do estilo FOCCO e os riscos à sobrevivência deste estilo. Como mostrado na figura 2.3, narrativa é a lógica de ação do quadrante 1 e se relaciona diretamente ao nível interativo e preventivo da ação empreendedora nos FOCCOs. Isso porque as narrativas são construídas e difundidas na relação entre identidades e, no caso dos FOCCOs, mobilizam para uma ação que antes de tudo busca evitar comportamentos desviantes na administração pública.

5.1 – Narrativa multivocal e ação robusta nos FOCCOs.

Na teoria dos *netdoms*, enquanto estilos servem de guia para ação social, as narrativas "são usadas no processo de mobilização, como uma ferramenta para convencer aliados e frustrar tentativas de controle adversário" (GODART e WHITE, 2010, p. 579). Narrativas são mecanismos para organizar e generalizar os significados sociais codificados em estilos. Trata-se de construtos generalizados que podem ser transpostos de um contexto a outro e facilmente adaptados. Narrativas são orientadas para uma meta, são capazes de gerar uma ação nova e são explícitas no campo. A consolidação de narrativas novas é condição indispensável para inovação institucional.

Empreendedores institucionais dos três tipos que encontramos sustentam narrativas multivocais. Por isso, podem alcançar a colaboração do maior número de identidades imersas no campo. Eles têm a habilidade para desenvolver narrativas baseadas em "declarações enigmáticas", as quais podem ser plausivelmente interpretadas de várias maneiras. Deste modo, sustentam narrativas que favorecem a ação robusta, "ações evasivas que mantêm futuras linhas de ações abertas em contextos estratégicos, onde oponentes estão tentando restringi-las" (PADGETT e POWELL, 2012, p. 24).

Boas narrativas apresentam amplo poder de mobilização. Elas apresentam algum grau de ambiguidade e, conseqüentemente, atraem múltiplas audiências que nelas visualizam seus interesses. Assim sendo, ação robusta e multivocalidade são mecanismos de gênese organizacional que atuaram nos FOCCOs quando

empreendedores institucionais elaboraram uma narrativa ampla capaz de adicionar múltiplos pontos de vistas e lidar com os diversos interesses presentes no campo da fiscalização e da promoção da transparência pública.

A narrativa que organiza os significados sociais do estilo FOCCO destaca a necessidade, reconhecida pelos atores envolvidos, de articular as agências de controle do estado entre si e com as organizações civis mobilizadas em torno do combate à corrupção para melhorar o funcionamento do sistema de controle brasileiro. Ainda que o contato entre estes dois grupos gere um dos pontos de tensão no movimento, a mobilização para uma ação nova no campo da fiscalização e da promoção da transparência, pela primeira vez, deixa de se orientar por papéis previamente bem definidos em acordos de colaboração, geralmente bilaterais, focados em agências especializadas do sistema de controle. No novo estilo, parcerias, papéis e funções dos envolvidos emergem da interação antes, durante e depois das reuniões dos fóruns. Não há de antemão um planejamento prévio com papéis e funções bem delimitadas para os envolvidos. Ao contrário, nas ações conjuntas a contribuição de cada órgão participante e a formação de grupos de trabalho se constitui conforme as interações vão se desenvolvendo. Trata-se de um processo onde a ordem social emerge randomicamente.

... o FOCCO tem como finalidade arregimentar esses órgãos e dentro de um momento naquela reunião você consegue alinhar fatos e consequências. Como? O Ministério Público Federal tem um tema, merenda, no assunto tema merenda, o Ministério Público Federal pode declinar os municípios que estão em investigação, o Ministério Público Estadual pode vir como coadjuvante para adentrar nessa investigação e a Polícia Federal pode vir conduzir a investigação. (ENTREVISTADO 4).

..., às vezes eu tinha uma notícia de uma corrupção no âmbito do estado e levava essa pauta para os outros órgãos e perguntava no que eles poderia me ajudar naquilo, era uma conversa muito de questões operacionais, então nós tínhamos essa pauta de atuação. Às vezes, olha, eu estou com um problema no município tal, eu estou com problema aqui em João Pessoa de corrupção numa obra tal, aí a Receita Federal dizia; olha, vocês querem que eu dou uma olhada em alguma coisa, vocês pedem a quebra de sigilo para verificar a situação dessa empresa. Aí o Ministério Público Federal... os sócios dessa empresa podem ser os mesmos da investigação tal. (ENTREVISTADO 28).

A narrativa elaborada no campo para os FOCCOs tem como meta a integração de atores em uma nova forma ação, quando não colaborativa ao menos coordenada. A constatação do isolamento das agências especializadas e do afastamento de atores sociais no sistema interativo, mostrada acima, explicitou uma narrativa que articula

diferentes interesses em torno da ideia integração de ações no "combate à corrupção". O grande desafio, para os empreendedores dos FOCCOs, independente de sua categoria, consiste em construir e sustentar esta narrativa multivocal que pode ser interpretada dos diversos pontos de vista presentes no campo. Isto é, não só dos condôminos âncoras, mas também dos atores sociais e de outras instituições públicas que compõem os fóruns.

A fala transcrita abaixo expressa a multivocalidade da narrativa nos FOCCOs, à medida que apela para múltiplas linhas de ação e mobiliza uma diversidade de atores para participar nos fóruns. Ao relatar sobre a formulação do estilo, o ator 62 revela como os diferentes tipos de ações discutidos no capítulo 3 são articulados na narrativa. Ele também expressa a multidimensionalidade das ações que a inovação organizacional dos fóruns deve levar acabo. Entretanto, não define funções e papéis para cada ator mobilizado e, conseqüentemente, das identidades criadas nos fóruns pelas relações de longo prazo.

Então, se pensou a começar articular, passo a passo, no mesmo momento que os órgãos públicos estavam reunidos para cumprir essa função que é a função de investigar, de apurar, de fiscalizar de denunciar os maus gestores, não deixar de lado essa outra participação importantíssima, de trabalhar com os organismos sociais, as entidades do terceiro setor, as universidades, como os sindicatos, etc., para, a partir de campanhas, a partir de iniciativas, audiências públicas e audiências de capacitação para fiscalizar os recursos públicos, a gente também ter uma vertente importantíssima aí, de conscientização da população quanto ao seu papel fundamental. (ENTREVISTADO 62).

Nas falas dos atores 10 e 55, a seguir, podemos perceber a multiplicidade de interesses e perspectivas presentes nos fóruns. Todos mobilizados pela mesma narrativa.

..., hoje, o que a gente percebe no FOCCO? Que cada órgão tem a sua política de atuação, e muitas vezes isso impede que um trabalho seja realizado. A CGU pensa em fazer o trabalho de um jeito, o TCU de outro, o Ministério Público Estadual de outro, e isso aí muitas vezes você não tem como, por exemplo, organizar uma auditoria conjunta, porque isso pode não estar alinhado com o plano de ação da CGU para o estado. Pode não estar alinhado com o plano de ação do TCU, mas o que a gente tem buscado fazer? Tem procurado uma formulação de um plano de ação, tentar encaixar, para a gente ter uma convergência naquilo de interesse de todos. (ENTREVISTADO 10).

às vezes não tem como dialogar de forma aberta determinadas situações num ambiente com várias pessoas e esta investigação tem que ser sigilosa, tem umas situações que você não quer revelar. Então você acaba restringindo aquelas pessoas que de fato vão trabalhar no curso daquela investigação.

Então daquela reunião a gente acaba fazendo reuniões separadas no sentido do que vai ser feito daquelas matérias. (ENTREVISTADO 55).

Depreender uma ação robusta de narrativas multivocais não é atributo do coordenador do movimento, mas uma qualidade da identidade de empreendedor institucional, independente de seu tipo. O relato do ator 26 explicita este ponto.

Uma dificuldade da coordenação são os interesses distintos que muitas vezes você tem os interesses da sociedade civil organizada ou ainda incluindo um ou outro órgão público que não pode ter a participação de todos. Exemplos de uma moção de repúdio, de apoio, uma nota... Eu vejo isso como uma dificuldade nesses acordos porque você tem uma moção de repúdio que as vezes... não estou discutindo a legitimidade, mas que não convém ao órgão público participar, porque ele não admite um juízo de valor. (ENTREVISTADO 26).

5.2 – Ambiguidades da narrativa dos FOCCOs: valores e interesses.

A narrativa do FOCCO mobiliza para uma ação conjunta, sem deixar claro o que isso significa. Não define previamente quando e quais atores mobilizar e em quais ações. Embora a integração das ações seja a meta da narrativa que organiza os significados codificados no novo estilo de fazer fiscalização e promoção da transparência pública, trata-se de uma narrativa evasiva. Ela permanece aberta às interpretações possíveis sob o ponto de vista dos distintos interesses expressos no campo. A interpretação da narrativa sugere diferentes apelos, legitimando-se ao alcançar ações colaborativas, ações coordenadas, ações conjuntas e ações mediadas pela união das forças no combate à corrupção. Assim, níveis distintos de integração são alcançados e reforçam o poder de mobilização da narrativa.

A inclusão do termo "corrupção" para descrever a inovação institucional dos fóruns é em si parte constitutiva da narrativa multivocal e bem abrangente que a sustenta. O que significa "combater a corrupção"? Nesta tese temos, dentre as inúmeras possibilidades de interpretação, descrito essa ação como medidas de fiscalização e promoção da transparência pública, mediadas por órgãos do sistema de controle e organizações civis. Todavia, definir um movimento como sendo de combate à corrupção adiciona à sua narrativa um cunho moral que apela não só para o dever dos funcionários das agências especializadas do sistema de controle, mas também para o

senso de responsabilidade e cidadania destes e de outros atores. Desse modo, valores são mobilizados pela narrativa dos fóruns aumentando sua capacidade de motivar um novo comportamento no campo. Valores são acionados pela narrativa e motivam a participação em um contexto onde os benefícios são pouco visíveis e o cálculo racional sobre envolvimento nas ações conjuntas revela resultados que parecem substantivos apenas para poucos atores sociais envolvidos no movimento.

A motivação, eu acho, é o que move a grande parte das pessoas comprometidas com a coisa pública. Além de eu ter o dever funcional de atuar no combate contra a corrupção, dar parecer em prestação de contas, analisar, dar parecer em eventuais denúncias, de abrir determinados processos investigativos para verificar se determinada conduta está adequada ao ordenamento jurídico ou não. Além desse dever funcional, eu acho que nós, enquanto agentes públicos, a gente deve contribuir da melhor forma possível para tornar a sociedade mais justa, mais igualitária, com uma qualidade de vida melhor para todo mundo. E eu penso que a corrupção é um dos principais fatores que impedem esse avanço social. (ENTREVISTADO 9).

Atua porque as pessoas tem um ideal antes de tudo, tem um senso de justiça, vontade de servir a sociedade. Eu acho que o mais importante que você vê no FOCCO é isso: as pessoas são servidores públicos mesmo, tanto é que participam das reuniões. (ENTREVISTADO 43).

... a motivação que eu enxergo, que me move, é o desafio mesmo, a paixão por esse trabalho e raiva de ladrão, para ser bem simplesinho. Raiva de ladrão. Eu odeio ladrão. E o pior é que a corrupção administrativa é praticada por pessoas que já recebem um salário para isso. É como se a gente estivesse pagando o cara para o cara roubar a gente. E tem a motivação também de ver esse país evoluir, avançar. (ENTREVISTADO 63).

Argumentamos que é neste aspecto que reside parte do sucesso da narrativa elaborada pelos empreendedores institucionais para mobilizar os apoiadores do movimento. Em um contexto em que, ao nível das instituições, a centralização administrativa de alguns órgãos e sua cultura institucional de isolamento aumenta os custos da adesão ao estilo FOCCO, os valores adquiridos ao longo da vida pelos atores imersos no campo emergem como variável chave. Esse apelo presente na narrativa dos Fóruns mobiliza para ação e alcança a cooperação mesmo quando há poucas recompensas claras para aqueles que participam dos movimentos e quando os custos parecem bem maiores. Contudo, é preciso ter em mente que a relação entre valores e adesão aos FOCCOs é mediada pelo contexto relacional que envolve seus participantes. Como vimos no capítulo 1, atores não são átomos reproduzindo roteiros passivamente. Sob a perspectiva da imersão as relações sociais que os envolvem disparam os valores

que adquiriram ao longo da vida. Nesse sentido, os fóruns configuram-se como relações criadas que têm a propriedade de disparar tais valores.

Olha a gente tem as pessoas que querem claramente, que querem que o FOCCO funcione, porque sabem o valor do movimento. (ENTREVISTADO 38).

... nós temos as nossas tarefas aqui que não são poucas, são muitas. Então, até você participar de reuniões, você está abrindo mão de participar de alguma coisa. (ENTREVISTADO 40).

E o FOCCO, ele tem um clima muito republicano. Porque, normalmente, as instituições terminam indicando pessoas que já são... já têm perfil para isso aí. Então, a gente não chega lá, não encontra um cara bocejando na reunião, você não vai encontrar um cara com preguiça, cumprindo tabela... nada disso. Só tem gente concentrada, prestando atenção, tentando dar o melhor de si na elaboração de ações conjuntas, de programas, de orientação. (ENTREVISTADO 63).

Agora, qual é a nossa dificuldade? É tempo mesmo, tempo dos atores. Porque a gente tem esse núcleo aqui que cuida dessa área, mas os outros órgãos não têm. Então, nem sempre a gente consegue que todos tenham tempo e... Porque cada um tem as suas atividades e não são poucas. (ENTREVISTADO 71).

Embora seja plausível a hipótese de que determinados interesses estariam mediando o envolvimento dos atores sociais com os FOCCOs, não conseguimos investigar o efeito dessa variável como uma das lógicas da ação empreendedora no movimento. Entretanto, os interesses mais imediatos que poderíamos associar ao apoio dado ao estilo FOCCO por parte representantes de órgãos do sistema de controle, tais como: obtenção de recursos materiais, garantias institucionais e prerrogativas de ação, tendência ao protagonismo e à exposição midiática e a busca por reconhecimento público, são variáveis que se revelaram na pesquisa como preocupações dos empreendedores do FOCCO. Tais interesses são vistos como ameaças a serem combatidas. Disso decorre que a narrativa construída ressalta a importância de despersonalizar as ações dos fóruns. Em nenhum caso os empreendedores destacados nesta tese reivindicaram publicamente para si ou para sua instituição os méritos de ações desenvolvidas pelo movimento. Ao contrário, o que se observou foi um traço marcante da narrativa sobre a importância do coletivo para o movimento. Ainda que algumas prerrogativas dos cargos ocupados no campo, como se viu acima, seja fonte de *status* e potencialize as possibilidades de um ator acionar a identidade de empreendedor institucional, ao que se refere às ações dos FOCCOs a regra geral é a divisão do mérito. Ações motivadas pela narrativa dos fóruns levam a iniciativas pautadas pela divisão de

responsabilidade e de méritos entre os membros dos fóruns. Há uma preocupação recorrente de vincular tais ações à participação dos órgãos e das entidades do campo e não às pessoas, evitando alimentar possíveis vaidades.

Depois do episódio da criação da ONG, "foi quando sentamos e resolvemos criar um termo de cooperação entre só os órgãos que compõem o FOCCO e as outras entidades... a gente só ia aceitar os órgãos públicos. Despersonaliza tudo! Somente órgãos públicos sem nome de ninguém. (ENTREVISTADO 51).

Então, os órgãos é que mandam os seus representantes participarem... indicam quem são seus representantes que participam daquela reunião. Geralmente, a gente procura institucionalizar a coisa. É óbvio que você tem colegas de alguns órgãos que acabam mantendo uma constância maior naquele canal e acaba vindo participar da reunião também. Então, você pode ter duas ou três pessoas de determinado órgão e acabam participando daquela discussão. Às vezes, dependendo do tema, o órgão quer trazer alguém, que tem mais alguém naquele tema específico, para que ele se posicione, para que ele converse e traga esclarecimentos para o pessoal sobre aquele determinado tema. Então, esses atores, eles às vezes mudam de acordo com a sistemática do próprio órgão. Uma preocupação nossa foi, aqui na Paraíba, tentar institucionalizar mais, para dizer: "Olha, quem está vindo é designado pelo representante máximo do órgão". Para poder falar em nome daquele órgão. (ENTREVISTADO 52).

5.3 – A institucionalização da narrativa dos FOCCOs: fluidez e adaptabilidade.

Na teoria dos *netdoms* as instituições são responsáveis por manter coesas as dualidades da vida social. Elas surgem de estilos *beta* e narrativas. São coercitivas e alimentam certas regularidades dentro das formações sociais. Instituições sedimentam a codificação de significados tacitamente imbuídos no estilo *alfa* em retóricas explícitas e permite que estilos sejam replicados em outros contextos.

Retóricas fazem instituições explícitas nos contextos culturais. Por exemplo, aperto de mão entre adultos é uma instituição em muitos países, mas no oeste é sustentada por uma retórica de relacionamento romântico, enquanto que em outros lugares no mundo pode ser sustentada por uma retórica de amizade ou outras relações (GODART e WHITE, 2010, p. 580).

Narrativas definem as características das instituições a partir da organização dos significados imbuídos nos estilos. A narrativa ampla dos FOCCOs deu origem a uma instituição bastante maleável, com grande capacidade de resiliência quando transportada

a novos contextos. Em função da multivocalidade da narrativa, ela mobiliza uma diversidade considerável de atores para ação nova. Atores com interesses e valores diversos são atraídos para apoiar os FOCCOs, implicando uma série de desafios para sua formatação organizacional.

As primeiras dificuldades para adequar a narrativa do estilo FOCCO a um aparato institucional capaz de amarrar as relações nos fóruns foram enfrentadas no estado da Paraíba. A ideia inicial dos empreendedores institucionais era moldar o movimento nos termos de uma ONG. A tentativa de realizar este intento talvez seja o evento mais emblemático, verificado no campo, que reforça nossa tese dos FOCCOs como inovação institucional. A forma ONG mostrou-se inapropriada para narrativa do FOCCO. Assim, a ideia fracassou e, não por acaso, nenhum outro movimento recuperou uma proposta semelhante.

A narrativa central dos fóruns mobiliza agentes estatais e sociais da política de *accountability* para o "combater a corrupção". Estes públicos possuem uma relação diferente com a narrativa que sustenta as ONGs enquanto uma forma de organização institucional. Se no *netdom* da sociedade civil a narrativa das ONGs encontra-se bem estruturada, sendo que boa parte daquela é composta por estas, no *netdom* das agências estatais, especialmente dos agentes mobilizados para o FOCCO, a narrativa das ONGs encontra maiores resistências. Atores da sociedade civil podem aderir a novas ONGs sem muito enfrentar grandes conflitos, entretanto os agentes estatais são colocados diante de alguns questionamentos.

No caso da Paraíba as principais questões sobre a "onguização" do FOCCO giraram, por um lado, em torno da captação e gestão de recursos, os quais não poderiam ser públicos já que este fato criaria constrangimentos para os agentes que tem como missão fiscalizar o uso de tais recursos. Por outro lado, surgiu um incômodo acerca da construção de posicionamentos em público, pois de uma forma ou de outra isso implicaria o envolvimento dos nomes de vários órgãos estatais que fazem parte do FOCCO.

..., a gente imaginou que criando uma ONG nós pudéssemos filiar ou associar pessoas de todo o estado da Paraíba que tivesse interesse. Qualquer cidadão que pudesse ser uma mão nesse combate a corrupção, um braço dessa ONG no sentido de acompanhar e fiscalizar e denunciar, de encaminhar denúncias aos órgãos de controle. Qualquer notícia, qualquer fato que pudesse gerar

investigação no combate a corrupção. Nós não conseguimos emplacar essa ONG, por uma questão de ordem burocrática, por algumas questões de tempo, [...], tinha que arrecadar recursos, e aí era um problema a gente lidar com recursos, com doações. Como que a gente ia? A gente acabou abortando essa ideia, não conseguimos levar a diante. (ENTREVISTADO 28).

... eu me lembro que teve uma decisão lá para estabelecer quem falaria no FOCCO, nesta vontade, nesta iniciativa de criar esta ONG. Nós fomos direto, a OAB se mostrou interessada em dirigir isto. Daí existem os órgãos públicos, mas não poderíamos formar uma ONG com participantes dos órgãos públicos, também como dirigentes não poderíamos estar a frente desta ONG. Então era necessário alguém da sociedade civil e nós chegamos a fazer diversas reuniões. Nisto definimos quem iria ser presidente desta ONG, seria a OAB e então o representante da OAB começou a falar em nome do FOCCO. Só que esta questão muitas das vezes deixava a gente em maus lençóis, porque às vezes que ele estava falando em nome das entidades, a sociedade civil, e aqui na Paraíba como tem muitas políticas, qualquer posicionamento que a gente dá eles levam para o lado político. [...] dentro da mídia toda reclamação de corrupção, ia para este dirigente, este presidente. E começou, às vezes passava informações de que... sem nem mesmo consultar a gente, sem nada. Até a gente começou a sentir, não estava adequada a esta questão. (ENTREVISTADO 51).

A narrativa mobilizou um corpo heterogêneo que, embora possua interesses comuns, apresenta particularidades bem definidas. O elemento central dessa narrativa – "combater a corrupção" – não é atrativo apenas para os agentes legalmente constituídos para esse fim ou para aqueles sensibilizados moralmente. Este é um tema que "vende", que multiplica o poder de mobilização da narrativa. Esta aposta da narrativa é notável na fala do ator 62 ao se referir à criação do FOCCO em Pernambuco.

Pernambuco, embora vizinho da Paraíba, tem características muito próprias. As pessoas não são tão próximas, há uma certa distância, há um formalismo bem maior para que isso pudesse acontecer. Mas a demanda por união no combate à corrupção, ela passou a ser algo público e notório. (ENTREVISTADO 62).

Um tema público e notório capaz de superar o formalismo e o distanciamento entre os agentes do sistema de controle brasileiro, além de suspender os interesses imediatos e abrir o diálogo institucional.

Desse modo, chamamos atenção para a visibilidade que a narrativa dos FOCCOs alcança para além do campo da fiscalização e promoção da transparência. Falar em nome dos fóruns é um bem inestimável, pois significa ser reconhecido com um ator chancelado por um conjunto de instituições de peso no "combate à corrupção". Esse

poder é alvo de constante vigilância nos movimentos e alimenta a preocupação recorrente em evitar a apropriação pessoal dos resultados dos fóruns.

As consequências eminentes do processo de cooptação dos fóruns por algum órgão membro foi expressa na fala do ator 51 acima. Todavia, este poder "sem dono" que paira sobre o FOCCO é, para nós, fonte da dificuldade para adequar o movimento às formas organizacionais com hierarquias verticais sólidas. Disso decorre a percepção que os entrevistados apresentaram sobre a institucionalização dos FOCCOs. Através de suas falas notamos que a narrativa dos FOCCOs não se encaixa na forma de uma instituição clássica como são os órgãos e as entidades que neles estão representados ou como é o formato organizacional de uma ONG na qual se tentou enquadrar o movimento.

... o FOCCO em si, ele não tem prerrogativa e competência, o FOCCO é um órgão de discussão. (ENTREVISTADO 17).

O FOCCO não é uma instituição que tenha personalidade jurídica formada, eles simplesmente são pessoas. (ENTREVISTADO 18).

..., FOCCO não existe, o que existe são as instituições que se reúnem num espaço. É um espaço de discussão, de aproximação, de integração. Não existe outra instituição chamada FOCCO, essa instituição nunca existiu. (ENTREVISTADO 28).

O FOCCO não é um órgão, é um conglomerado de órgãos e cada um tem uma natureza, mas ele não é uma instituição específica. (ENTREVISTADO 31).

Não existe hierarquia, não existe nada disso. Existe troca de ideias, mas a ideia que for mais aceitável por todos, aí a gente vai aceitar e colocar para fazer a coisa acontecer. (ENTREVISTADO 35).

..., o FOCCO, ele não age, ele não é um órgão. Quem age são os membros que compõem o FOCCO. (ENTREVISTADO 52).

... o fórum não é institucional. Ele é um acordo institucional e tal, mas não existe um decreto do fórum. (ENTREVISTADO 60).

Em parte pela tentativa de criação da ONG, no caso da Paraíba – experiência que se fez conhecer nos outros casos, haja vista a rede de interação analisada no capítulo 3 – a formalização do movimento não é uma prioridade. Ao contrário, sua sobrevivência parece associada justamente à horizontalidade das relações entre seus membros. Não há chefes, mas sim colaboração entre os membros dos fóruns. Colaboração independente que, como vimos, está vinculada à capacidade dos empreendedores institucionais manipularem a narrativa e alcançar apoios múltiplos mobilizados mediante a

sensibilização de valores e interesses⁵⁵. Essa narrativa não cabe dentro de uma organização hierarquizada com centro de poder definido formalmente, por isso o desinteresse por essa forma que além de mais burocrática leva a desmobilização.

Houve a ideia de transformar o FOCCO numa ONG, não deu certo! A expectativa hoje é a manutenção do movimento, [...] A ideia é ficar com o movimento, porque não temos estruturas para isto [criar uma ONG], traria alguns problemas de forma sistemática. (ENTREVISTADO 38).

Por um lado, não estava havendo um entrosamento entre a gente, por outro, não estava acontecendo a criação da ONG. [...] Eu só sei que depois disto muitos órgãos que se juntaram começaram a se afastar, não se achar mais parte daquilo porque tudo que se falava levava para um caminho político" (ENTREVISTADO 51).

A gente não formalizou porque não criamos um CNPJ, porque iria burocratizar demais, envolver muitas situações, recursos. É uma parte burocrática, digamos assim de uma instituição. Então procuramos não avançar para uma institucionalidade. Acharmos não necessário. O que o movimento na verdade quer é esta reunião, esta atuação conjunta estadual. Ele não está criando nada, ele não pode criar, não pode impor nada aos órgãos. Os órgãos participam cada um na sua esfera, e cada um vai atuar no seu papel. (ENTREVISTADO 55).

Os FOCCOs são definidos como uma instituição fluida. Trata-se de um movimento, um espaço de reunião, de encontro para troca de ideias e informações. Um espaço que do ponto de vista formal se constitui principalmente a partir da assinatura de do acordo de cooperação técnica, se desdobrando, em alguns casos, em um estatuto e um regimento interno. Os fóruns comunicam-se, para além de suas fronteiras, por meio de declarações públicas que mobilizam múltiplos apoios. A narrativa dos fóruns não fragmenta o campo, ao contrário dilui as distinções entre suas instituições e aproxima as identidades que ali atuam.

Embora nossas análises tenham encontrado três grupos de atores nos fóruns – os condôminos âncoras, as demais instituições estatais e as organizações civis – esta divisão não se destaca na narrativa do movimento. E mesmo o aspecto formal que divide os FOCCOs em dois grupos – entidades colaboradoras e órgãos integrantes – é trabalhado na narrativa dos fóruns de modo a suavizar as subdivisões. Justifica-se a lógica de funcionamento em GTs e comissões a partir da necessidade de sigilos em alguns casos e de limitação na circulação dos assuntos tratados nas reuniões.

⁵⁵ A categoria interesse aqui se refere à missão institucional dos órgãos integrantes dos FOCCOs.

... não é porque está dentro do FOCCO que deve propagar de uma forma extremamente ampla, considerando que lá existem instituições não governamentais e governamentais. Mesmo sabendo que as pessoas que estão ali são altamente comprometidas e compromissadas, mesmo sabendo que as pessoas tem uma responsabilidade. Mas como é um estado pequeno o primo do fulano é o prefeito, a parenta do outro é não sei o que, então a gente tem que ter muito cuidado com essas situações. (ENTREVISTADO 4).

A gente acha também importante somente a conversa interna porque nem tudo podemos levar ao debate aberto. Algumas situações, inclusive estão sendo retomadas, nós já tivemos uma reunião, estou para fazer a segunda de uma conversa só dos órgãos para definir estratégias. (ENTREVISTADO 13).

... em determinada reunião não dá para você fazer com a sociedade civil, porque têm determinados assuntos que são sigilosos e você têm que tomar cuidado... (ENTREVISTADO 40).

... são dois tipos de informação. A informação que todo mundo pode ouvir e pode discutir, a gente leva para todo mundo. Mas uma denúncia que envolve às vezes ali um sigilo, porque senão atrapalha a investigação, ele não pode levar para uma reunião que tem um monte de gente, gente estranha, imprensa, tem tudo. (ENTREVISTADO 56).

Porque tem questões muito sensíveis. [...], então, não dá para ficar discutindo por exemplo com a sociedade civil o novo plano de fiscalização. (ENTREVISTADO 60).

A narrativa ampla e multivocal dos fóruns cria problemas delicados para serem resolvidos institucionalmente. As falas acima sugerem as tensões entre os condôminos âncoras e as organizações civis no âmbito dos fóruns. Todavia, o elemento definidor da narrativa do FOCCO é a mobilização de todos os atores que possam de alguma forma colaborar para o "combate à corrupção". Sob este argumento, a narrativa mobilizou várias organizações civis e vários órgãos estatais para compor o movimento. Consequentemente, este processo demandou a organização dos elementos da narrativa de forma a diminuir as resistências em relação à participação da sociedade civil por parte de alguns condôminos âncoras. Neste sentido, a narrativa destaca a importância das ações preventivas-educativas e os limites enfrentados pelos órgãos públicos para promover ações repressivas, sejam educativos ou punitivas. As relações criadas nos fóruns com essas entidades são estabelecidas para ativar outras estratégias que fortalecem os mecanismos de fiscalização sobre o dinheiro público.

..., a Caravana da Cidadania, a mobilização das pessoas, buscar metodologias de trabalho, a sociedade civil tem mais condições de fazer isso. [...] A sociedade civil foi quem idealizou o projeto, quem estruturou a metodologia, quem mobilizou as pessoas. Tem mais facilidade para captar recursos

financeiros para alimentação, o *coffee break* para os capacitados. (ENTREVISTADO 10).

..., como a gente [órgãos públicos] não da conta então vamos pedir a sociedade ajuda para que eles façam essa fiscalização e para que haja essa atuação mais preventiva. (ENTREVISTADO 28).

A gente reconheceu que esse foco só a administração pública não resolve o problema do controle. Então, num determinado momento nós ampliamos, colocando o elemento (inaudível), que é o controle social. (ENTREVISTADO 60).

Quando a gente ia para os veículos de comunicação, o arcebispo e o presidente da OAB, e de outras entidades conhecidas como Conselho Regional de Medicina, etc., Lions, etc., iam todos conosco. Então, nós tivemos as portas de todo sistema de comunicação, de órgãos e entidades sociais abertas para realizar esse trabalho. Porque soubemos agregar no caminho atores da sociedade civil que são importantíssimos para que realmente essas portas viessem a ser abertas. (ENTREVISTADO 62).

Apesar do reconhecimento destacado nas falas acima, as identidades criadas pelas relações dentro dos FOCCOs não eliminam a diferença de prestígio entre agentes do estado e agentes civis no sistema de controle. Embora a questão do sigilo, como se viu acima, atinja tanto órgãos integrantes quanto entidades colaboradoras, seu peso maior é sobre a sociedade civil. A questão é mais sensível às agências de controle que assumem a identidade de âncoras no movimento. Destarte, essas desenvolveram outras estratégias de atuação no movimento.

Sem perder a capacidade de mobilização da narrativa, a carapuça institucional⁵⁶ dos fóruns sofreu uma adequação em 2008, quando no estado da Paraíba, ainda antes da difusão do estilo, criaram-se os papéis de órgãos integrantes e entidades colaboradoras. Teve-se em vista a superação de dificuldades que vinham desmobilizando os apoiadores iniciais do FOCCO no estado, sem perder a mobilização já alcançada tanto dos atores estatais quanto dos atores civis. Para além do receio de vazamento de temas sigilosos, a adaptação da narrativa e a consequente reorganização do fórum paraibano incorporaram significados que apontavam para necessidade de aumento da objetividade nas reuniões e de diminuição dos riscos de politização das ações do FOCCO⁵⁷.

⁵⁶ O termo "carapuça institucional" se refere ao aspecto mais visível da instituição FOCCO. Como vimos a concepção de instituição neste estudo está baseada na concepção neoestruturalista discutida no capítulo I, portanto é bem mais abrangente.

⁵⁷ É preciso destacar que apesar da distinção entre os membros, o FOCCO de Alagoas ainda mantinha, na época da realização das entrevistas, reuniões plenárias com todos os participantes. Algumas das falas citadas expressam as dificuldades encontradas na relação entre órgãos integrantes e entidades colaboradoras. Embora as dificuldades sejam compreendidas por parte de alguns atores, este não é um ponto passivo nos fóruns.

Como a atuação dos órgãos públicos é uma atuação profissional, você percebe que mesmo quando há um sentimento de desgaste, de reclamação, de insatisfação, a forma de colocar isso é diferente. Porque quem vem da sociedade civil não vem preocupado com o comportamento profissional, ela está ali como cidadão. E o cidadão não está preocupado com a forma de reclamar. (ENTREVISTADO 10).

Tem a visão técnica, tem a legislação para ser cumprida que o lado civil da sociedade não entende isso. Como os prazos que têm que ser cumpridos. Ela quer a coisa imediata. Imediata! E essa convivência, e mostrando para eles que a gente tem que cumprir determinada... Até porque o processo lá da frente, senão ele é todo anulado. (ENTREVISTADO 16).

... havia sempre uma questão de uma pauta de atuação do sistema de controle em que muitas vezes as representantes da sociedade civil ficavam observando meio que sem entender, compreender muito bem qual era o papel delas, porque eram pautas de atuação específica das competências institucionais de cada órgão. (ENTREVISTADO 28).

... por não ter estas pessoas da sociedade civil [nas reuniões], o que se tem menos é uma tendência de politizar o movimento. (ENTREVISTADO 38).

As adaptações na narrativa culminaram ainda na prática de formação de grupos de trabalhos e comissões. Atores se agregam mobilizados por afinidade temática, isto é, considerando a capacidade de colaboração de cada um, e por atribuições funcionais, quando levado em conta o dever constitucional de cada instituição. No primeiro caso, o agrupamento surge de temas levantados nas reuniões, no segundo de necessidades operacionais. A constituição dos grupos oferece mais oportunidades para manipulações intencionais das relações criadas nos fóruns e assim fortalecem a narrativa, já que permite mobilizar e alocar os diversos atores em diferentes ações.

A gente tem conseguido fazer um trabalho que é o Parlamento Jovem, no qual eu sou uma das responsáveis, mas ainda é muito cedo para este trabalho, porque vai dar para saber daqui para frente. A gente consegue deslumbrar que é uma coisa boa. A gente consegue fazer 05 municípios. Mas como a gente é um grupo de capacitação, é um grupo que se resume há 06 pessoas com 102 municípios para trabalhar, não conseguimos avançar muito. Porque a dificuldade é maior, mesmo porque a gente precisa de uma ajuda para estar indo nos municípios. (ENTREVISTADO 25).

Está se discutindo aí a nova Lei de Licitações. Então, a gente definiu que vai ser formado um grupo técnico, que vai estudar um pouco essa proposta e vai fazer um manifesto, ou um entendimento, ou um enunciado do FOCCO e vai encaminhar para a mesa. (ENTREVISTADO 35).

Então, se criou esse GT de Transparência, que hoje fazem parte o Ministério Público Estadual, CGU, TCU, CGE, TCE, e agora está entrando o Ministério Público Federal. Então, na época, o que a gente fez? Como o dia 28 de maio entrou em vigor a Lei Complementar 131, que requer dos municípios portais de transparência em tempo real, para todos os municípios, porque antes era só

os acima de 50 mil habitantes (...), esse GT, ele utilizou a metodologia da ONG Contas Abertas de Brasília, que ela desenvolveu a metodologia para avaliar a qualidade dos portais de transparência dos governos estaduais. (ENTREVISTADO 52).

Tem um grupo de estudo com servidores desses órgãos para tratar de uma questão específica [...] Na área da saúde... Então, esse grupo é justamente isso. Ele procura se informar, entre os vários órgãos, qual tipo de trabalho que está tendo nessa área, da saúde, por exemplo, e o que poderia ser feito, em cada um desses órgãos, nessa área. (ENTREVISTADO 53).

Todavia, temas de interesse dos órgãos públicos delimitam grupos de trabalho mais focados em ação de repressão, refletindo as atribuições funcionais de tais órgãos. Afinidade e confiança emergem e se desdobram em ações conjuntas em torno de temas que surgem a partir dos encontros promovidos nos fóruns, mas não necessariamente no momento das reuniões.

As reuniões mensais com a participação de todos e essa distribuição em comissões, comissão de órgãos, que aí realmente há assuntos que necessitam de um certo sigilo, então participam só os órgãos públicos. (ENTREVISTADO 26).

... dentro do FOCCO a gente teve reuniões mais restritas, só com os órgãos mesmo de controle, de combate à corrupção. Eu acho que grandes trabalhos foram discutidos nessas reuniões menores e daí foi que surgiram esses grandes trabalhos, como eu falei, Pão de Circo, a do leite... (ENTREVISTADO 53).

..., a gente cria grupos de trabalho, esses grupos de trabalho identificam esses problemas e relatam medidas que podem suprir, através de um documento que a gente chama nota técnica. E essa nota técnica, além de orientar todos os servidores dos órgãos que participam do FOCCO sobre como agir em relação a essas irregularidades, e essa nota técnica segue para o Ministério Público fazer uma recomendação a respeito dessa matéria. É esse mais ou menos o prosseguir burocrático das ações do FOCCO. (ENTREVISTADO 62).

A narrativa dos FOCCOs promove a mobilização de múltiplos apoiadores para o estilo e coloca desafios de engenharia institucional para seus empreendedores. Assim levanta-se a questão: como solucionar problemas inerentes à relação entre atores tão distintos sem perder a capacidade de mobilização tão eficaz da narrativa? Esta pergunta leva-nos a refletir sobre a capacidade de gerenciamento da interdependência entre os atores no campo da fiscalização e da promoção da transparência pública. Os casos analisados, principalmente o movimento de origem do estilo, revelaram que a força da narrativa do FOCCO não pode ser explorada se relacionada a uma forma organizacional hierarquizada, na qual o poder tende a ser exercido por um presidente formal. Uma

estrutura deste tipo pode associar os órgãos do sistema de controle a posicionamentos que os comprometem e prejudicam o desempenho de suas funções. Além disso, dada a visibilidade do tema, tornam-se necessário dividir os méritos dos resultados alcançados de modo a evitar a desmobilização de apoiadores fundamentais, principalmente, os condôminos âncoras. Por outro lado, as relações criadas pelos atores no âmbito dos FOCCOs revelaram outro fator de desmobilização para alguns órgãos públicos: a participação da sociedade civil.

Embora reconhecida como peça importante para fiscalização e promoção da transparência, a presença das organizações civis nas reuniões cria um impasse sobre a forma como os sentidos sociais imbuídos no estilo FOCCO foram organizados na narrativa. A fluidez do formato institucional baseado nessa narrativa revelou, logo de imediato, sua capacidade adaptativa quando ocorreu a mudança mais visível na organização dos significados que estruturam a narrativa: a separação entre órgãos integrantes e entidades colaboradoras. Desse modo, a narrativa dos FOCCOs recuperou o poder de mobilização resgatando os condôminos âncoras que haviam se afastado, sem, no entanto, perder a mobilização dos atores da sociedade civil engajados no movimento.

A adaptabilidade da forma organizacional derivada da narrativa abrangente dos FOCCOs se revelou ainda no modo como seus empreendedores dividiram as tarefas em comissões e GTs. Mais que o aspecto visível – o aumento da eficiência associado à divisão dos trabalhos – nós interpretamos este arranjo com uma forma de lidar com questões fundamentais ligadas ao gerenciamento da interdependência no campo, as quais poderiam prejudicar a reprodução do movimento. Assim, o problema do sigilo de alguns temas, por exemplo, pode ser contornado mesmo quando a demanda de sigilo envolve as relações entre órgãos públicos. Também por meio deste método as especialidades dos atores mobilizados pela narrativa foram direcionadas de acordo com a competência e afinidade de cada um. Portanto, mesmo que seja recorrente nas entrevistas o destaque da fraca institucionalidade do movimento como um ponto fraco, destacamos esta como a principal característica responsável pela reprodução da inovação organizacional analisada aqui. Todavia, alguns riscos ao estilo FOCCO e, conseqüentemente, à sua narrativa se revelaram durante nossa pesquisa. Passamos a analisá-los.

5.4 – Os riscos à narrativa dos FOCCOs.

Inovações organizacionais estão sob o risco constante de serem extintas pelos estilos que as antecederam. Considerando o objeto desta tese, cabe examinar os riscos à narrativa dos fóruns. Isto é, quais são os fatores que podem gerar a desmobilização dos atores sociais e ameaçar a reprodução dos fóruns. Padgett e Powell (2012) destacam quatro riscos que podem levar a novidade organizacional ao desgaste, três dos quais se aplicam aos casos estudados aqui. Primeiro, eles apontam que crises políticas podem enfraquecer o poder reprodutivo das inovações. Entretanto, diferentemente do que é postulado pelo institucionalismo histórico, apontam que consideradas isoladamente crises políticas são insuficientes para explicar processos de mudança institucional. Do argumento deriva-se que embora crises políticas possam abalar novas formas organizacionais, na maioria das vezes são incapazes de promover retrocessos. As perturbações geradas por crises políticas representam risco às inovações institucionais, entretanto a forma como as relações estão estruturadas no âmbito das inovações podem absolver as tensões derivadas das crises.

No caso dos FOCCOs, as tensões advindas da relação entre os órgãos públicos e as organizações civis ofereceram grande risco à sobrevivência do estilo disparando crises políticas dentro do movimento. O que resultou em radicalização de posicionamentos por parte de alguns membros que preferiram se afastar por tempo indeterminado.

E a ideia de atuação mais forte no sistema de controle, daquilo que é o papel do sistema de controle, do exercício do trabalho de cada órgão acabou deixando-se um pouco de lado para se voltar tão somente ao aspecto, aí é uma visão muito particular minha, para apenas o aspecto do exercício do fomento do controle social. Nesse momento eu achei que de fato a gente tinha perdido uma oportunidade muito grande de focar... o que eu chamo de controle do Estado. Ai eu acabei deixando, até mesmo também por fatos de ordem interna, problemas de designação minha para outras atividades, acabei deixando de ir. (ENTREVISTADO 28).

A superação do risco eminente de desmobilização associado a este ponto deveu-se à capacidade de resiliência dos FOCCOs. A rede autocatalítica, já amadurecida no movimento, absolveu tal tensão reorganizando os significados da narrativa de modo a recuperar sua força mobilizadora. Como se viu este processo impactou o formato

organizacional do FOCCOs causando sua readequação. O interessante acerca desse ponto é observar que a mesma perturbação não se expressou com a mesma força em outros casos. Como observa Padgett e Powell (2012) o mesmo choque não produz o mesmo efeito. Embora, nos três casos analisados, a divisão entre órgãos integrantes e entidades colaboradoras tenha sido adotada, na prática o padrão de relações que envolve as organizações civis é bastante diferente no caso de Alagoas, onde há uma maior possibilidade de envolvimento destes atores. Todavia, durante nosso trabalho de campo constatamos a existência de fóruns em outros estados do Brasil que contam apenas com a participação dos órgãos públicos, configurando-se, assim, outros efeitos da crise citada. Nesse caso, a narrativa tende a destacar a objetividade das reuniões em detrimento à diversidade de temas debatidos.

A diferença que tem com as reuniões é que elas [as entidades da sociedade civil] trazem às vezes temas distintos, porque existem temas que pertencem mais a sociedade civil organizada. Por outro lado, as reuniões lá no [FOCCO] Tocantins, como eram só órgãos públicos, eram mais objetivas, talvez. Mas isso não significa que era melhor ou pior, era diferente. (ENTREVISTADO 26).

O modelo pautado na mobilização centrada nos órgãos públicos é uma característica marcante também das Redes de Controle da Gestão Pública incentivadas pelo TCU. Aparentemente este elemento pode ser um dos principais responsáveis pela percepção de um menor grau de atuação dos movimentos onde a narrativa excluiu a sociedade civil.

Eu vejo o FOCCO Alagoas bem atuante, bem mais efetivo; não é uma comparação só com Tocantins, mas eu vejo o FOCCO bem atuante. (ENTREVISTADO 5).

Duas hipóteses derivam de nosso argumento e merecem ser melhor investigadas futuramente: 1) a exclusão das organizações civis limita as possibilidades de realização das ações preventivas-educativas. Por exemplo, o parlamento jovem em Alagoas e a feira contra a corrupção na Paraíba são iniciativas cujo apoio das organizações civis é fundamental. 2) A ausência da sociedade civil no movimento diminui as oportunidades de surgimento de empreendedores motivadores com capacidade de mobilizar

condôminos âncoras que apresentam baixo grau de comprometimento com a narrativa dos FOCCOs. O caso do ator 19 em Alagoas fundamenta esta hipótese. Trata-se de um ator de fora do sistema de controle oficial que se esforça recorrentemente para acionar os agentes deste.

E ele [o ator 19] acaba contagiando outros integrantes da sociedade civil, para não deixar a peteca cair e acaba servindo de espelho para nós do poder público que queremos fazer alguma coisa. (ENTREVISTADO 10).

Diante do exposto, crises políticas aparecem vinculadas estritamente aos contextos e aos eventos neles disparados. As soluções encontradas para tais crises geram resultados diferenciados e igualmente influenciados por realidades locais.

O segundo risco às inovações institucionais destacados por Padgett e Powell (2012) refere-se à circulação das elites que nelas atuam. Quanto maior a rotatividade das elites, maior a vulnerabilidade estrutural das inovações organizacionais, uma vez que será mais difícil transmitir os conhecimentos associados ao processo de reprodução da inovação. Ainda que rotatividade de elites pode gerar inovação incremental, seu excesso pode levar inovações organizacionais à morte.

No caso dos FOCCOs, o risco se associa a circulação dos atores que acionam a identidade de empreendedor institucional motivador. O tema da rotatividade de pessoal volta a baila percebido em sua dupla face: renovação e desmobilização. Contudo, os riscos de desmobilização foram bem mais destacados pelos entrevistados.

Tem uma diferença pequena, por exemplo: o [ator 13], quando ele chegou para substituir o [ator 24] nós sentimos a diferença. Nós achamos que ia ter uma queda de atuação. Ele passou um período como se tivesse em observação, e tivesse só assimilando. Hoje é um membro que mais atua. (ENTREVISTADO 17).

... em algum momento eu acho que essa modificação das pessoas contribuiu sim para essa perda da vitalidade, de saber quem continuaria com a mesma rotina de atividade, de atuação. (ENTREVISTADO 28).

... entrou um outro superintendente da Polícia Federal e na posse dele, eu estava presente, e um dos pontos que ele falou foi sobre o FOCCO. Eu até achei importante porque a gente tinha um acordo formal, é necessário que o administrador e o dirigente do órgão, ele entenda aquilo como importante que ele faça parte e que ele traga representantes. (ENTREVISTADO 40).

O problema é bastante visível onde a fixação de pessoal no serviço público é dificultada pela pouca atratividade da localização geográfica do território. Presenciamos esta questão na fala de alguns dos participantes do Seminário Nacional sobre Cooperação para a Prevenção e o Combate à Corrupção. Os Estados da Região Norte do Brasil sofrem especialmente com este problema, neles o tempo de maturação de redes autocatalíticas com capacidade para produzir novos empreendedores motivadores via mecanismo de contágio parece extremamente curto. Atores vêm e vão antes que as relações de amizade e confiança se fixem.

A terceira vulnerabilidade destacada por Padgett e Powell (2012) também pode ser contida pelo amadurecimento de redes autocatalíticas. Trata-se da possibilidade de novos laços, criados no âmbito da inovação organizacional, desviar os laços que a estruturam. A questão aqui diz respeito a presença dos "passageiros não pagantes". Atores que alcançam apoio a partir da inovação organizacional, mas não devolvem este apoio à ela. A presença da identidade de "passageiros não pagantes" ameaça a sobrevivência de novidades organizacionais quando estas não desenvolvem um núcleo duro de atores comprometidos com sua narrativa. Podendo estes compreender uma ou mais identidades.

Nos FOCCOs "passageiros não pagantes" podem envolver quaisquer identidades criadas no movimento. Em geral, envolvem atores que não se desvincularam ao estilo precedente e, por isso, não apostam em resultados possíveis a partir da troca de estilos. A atuação destes atores nos movimentos restringe-se, na visão deles, ao cumprimento de uma função que lhes foi atribuída, um compromisso burocrático assumido pelos órgãos que eles representam. Geralmente, evitam se comprometer diretamente nas ações promovidas pelos FOCCOs. Eles apresentam dificuldades para articular a missão institucional de seus órgãos à narrativa dos FOCCOs.

A minha participação, tanto quanto do meu antecessor (...), fica restrita as votações e as sugestões. Nós evitamos participar de comissões em que se debata, elabore ou formule determinado tipo de política". [...] "Então nós não participamos normalmente das comissões, (...). nós não participamos de alguns eventos. De alguns eventos não, nós não participamos deste tipo de comissões. Mas a gente ver que a sociedade civil participa, mas não tem acesso a dados sigilosos. A gente evita tomar papel predominante no corpo diretivo também. (ENTREVISTADO 15).

..., se a gente vai interagir com alguém numa instituição que não está considerando o fórum importante, a tendência é que ela não dê prioridade. Que ela não dê relevância também. Ou, se der relevância, ele vai estar sempre

colocando o seguinte: 'Eu estou fazendo o que eu posso'. Mas você sabe que lá isso não é prioritário. (ENTREVISTADO 60).

Entretanto, o impacto maior desta vulnerabilidade tende a acontecer quando os "passageiros não pagantes" fazem parte dos condôminos âncoras. Nós mostramos acima que estes são compostos pelas agências especializadas dos sistemas de controle e se apresentam como os primeiros apoiadores mobilizados para implementação dos FOCCOs.

E todo mundo tinha um acesso muito bom lá no FOCCO. Depois entrou o [ator 20], não tinha aquela abertura que a gente tinha com o [ator 24], mas tinha. O [ator 20] era um cara sério. Mas com o menino, com o [ator 26], a gente sente que o negócio é meio engessado. (ENTREVISTADO 11).

"Passageiros não pagantes" podem chegar aos fóruns em diferentes momentos. Assim, essa vulnerabilidade estrutural mostra-se associada à anterior, uma vez que pode ser consequência da circulação de elites⁵⁸, mas se diferencia dela à medida que envolve, além disso, a circulação de atores secundários.

... as vezes quem é designado para aquele órgão ele não tem aquele... o órgão passa a ter uma situação mais discreta, as vezes quem é designado entende o que quer, a pessoa pode entender e não concordar, é diferente. (ENTREVISTADO 38).

... às vezes acontece muito assim de determinado período o órgão não participar tanto das reuniões de FOCCO como em outro momento. Porque, por exemplo, o chefe máximo tem que designar alguém que vá participar daquela reunião, mas muitas vezes a contribuição que ele vai dar naquela reunião vai depender muito se ele acredita ou não naquele trabalho. (ENTREVISTADO 52).

..., a gente dizia: 'ô rapaz, entrou um dirigente que não tinha a mesma visão daquele anterior'. E começamos a perceber que aquela instituição começou a participar formalmente. Quer dizer, ela ia, mas não tinha aquele mesmo empenho. E as vezes nem ia. (ENTREVISTADO 76).

Esse tipo de comportamento pode desmotivar outros atores da rede, o que aumenta imensamente a responsabilidade dos empreendedores institucionais motivadores. A presença de atores cujos interesses pessoais ou profissionais são mais

⁵⁸ Elites nos FOCCOs são compostas por atores atuantes nos movimentos com alta capacidade de mobilização.

fortes que a adesão a narrativa dos FOCCOs pode levar a emergência de redes alternativas e criar competição de estilos. Se atores criam relações alternativas, eles podem reinterpretar os significados imbuídos no estilo e elaborar outra narrativa. Nesse sentido, a tensão em torno da participação das organizações civis, a qual se estende facilmente à participação de alguns órgãos estatais que se ligam apenas tangencialmente ao sistema de controle, pode potencialmente ser radicalizada em uma nova narrativa que restringe o movimento às ações policiais levadas a cabo pelas principais agências de investigação que atuam nos Fóruns.

Eu acho que no segundo período, o Ministério Público do Estado, que tem uma proximidade muito grande com os atos de corrupção, que está em todos os municípios, passou a estar mais na frente. E aí a Polícia Federal também chegou mais. Então a gente passou a viver um momento mais, digamos, de... uma ação mais policial. Ou seja, um peso maior na questão de corrupção *stricto sensu*. (ENTREVISTADO 60).

Momentos como os descritos acima só podem ser revertidos em função da forte adesão do núcleo dos sistemas interativo e interpretativo à narrativa central do movimento, uma vez que a narrativa concebe o "combate à corrupção" como um problema multifacetado cuja solução depende de uma ampla mobilização dos atores imersos no campo.

A gente pensou em mecanismos de compartilhar esses bancos de dados, acho que esse foi o primeiro grande ângulo de atuação da gente. E também discutir aspectos de fortalecimento de controle social e buscar mecanismos de transparência, trazer mais a sociedade para uma discussão dessa atuação do combate a corrupção que é uma questão de... da sociedade, então a grosso modo foram essas duas linhas iniciais. (ENTREVISTADO 28).

Então, se pensou a começar articular passo a passo, no mesmo momento que os órgãos públicos estavam reunidos para cumprir essa função que é a função de investigar, de apurar, de fiscalizar, de denunciar os maus gestores, não deixar de lado essa outra participação importantíssima, de trabalhar com os organismos sociais, as entidades do terceiro setor, as universidades, como os sindicatos, etc., para, a partir de campanhas, a partir de iniciativas, audiências públicas e audiências de capacitação para fiscalizar os recursos públicos. A gente também ter uma vertente importantíssima aí, de conscientização da população quanto ao seu papel fundamental. (ENTREVISTADO 62).

Para além das vulnerabilidades já apontadas, identificamos mais dois riscos à narrativa dos Fóruns de Combate à Corrupção. Em primeiro lugar, destacamos a

vulnerabilidade estrutural que nomeamos de "barreira hierárquica". Esta é associada à forma organizacional das instituições que compõe os FOCCOs. Embora não afete todos os órgãos integrantes e entidades colaboradoras, refere-se à falta de autonomia para se comprometer com ações propostas nas reuniões dos fóruns⁵⁹.

A participação nas reuniões dos fóruns está vinculada a afiliação do indivíduo às instituições membros, embora seja recomendado que a esta atividade seja exercida pelo chefe maior da instituição, ela pode ser delegada aos seus subordinados. Isto é, cada órgão público ou entidade civil tem liberdade para definir os critérios para escolha de seus representantes. A possibilidade de delegação é o que favorece a presença de atores sem autonomia para assumir compromissos institucionais nas reuniões, situação que pode levar a desmobilização daqueles que aderem à narrativa. A dinâmica de funcionamento baseada na boa vontade dos atores pode criar um risco constante de insucesso e de descrédito para a narrativa. Portanto, evitar este risco exige, por um lado, garantir a presença de atores com capacidade de mobilizar suas instituições em compromissos assumidos nas reuniões ou, por outro lado, elaborar iniciativas que não comprometam os órgãos de cultura institucional mais centralizada.

..., os técnicos, eles têm, como eu te falei – os federais, principalmente –, a limitação que o chefe dá... Ele não pode chegar aqui: 'Eu vou fazer uma auditoria ali'. Não pode, o federal. Ele tem que ter ordem de Brasília. (ENTREVISTADO 16).

A gente pode assinar todo mundo o mesmo trabalho? Não pode, porque no caso aqui, no TCU, a gente não administra, então a gente tem os conselheiros. Se a gente fizer não vai dar certo este negócio de assinar em conjunto. Nós resolvemos de cada um fazer. (ENTREVISTADO 51).

A gente aqui não tem autonomia para fazer nenhum trabalho que não venha lá da CGU de Brasília. Né? Então, é por isso que eu disse a você, cada um com suas limitações. Porque a nossa limitação é a falta de autonomia. (ENTREVISTADO 56).

Então, às vezes, na hora de executar, tem algum órgão que diz: 'Puxa, eu vou depender da assinatura da pessoa, que eu tenho um chefe lá e isso demora' ou 'o meu chefe não está muito de acordo com isso'. (ENTREVISTADO 62).

⁵⁹ A associação das entidades colaboradoras neste risco mostrou-se necessária, pois durante a pesquisa de campo um representante de uma entidade sindical disse não poder ceder a entrevista sem a permissão da presidente do sindicato. Este é um caso extremo de barreira hierárquica que minou totalmente a capacidade de expressão do representante, uma vez que ele se sentiu impedido de relatar sua percepção sobre a experiência individual que vivenciava no FOCCO.

Barreira hierárquica pode frustrar iniciativas propostas nas reuniões dos FOCCOs. Por sua vez, frustrações recorrentes minam a legitimidade da narrativa diminuindo sua capacidade de mobilização para ação.

Por último, cabe destacar que pautas restritas se configuram igualmente como uma das vulnerabilidades estruturais do estilo FOCCO. Uma vez que a narrativa que sustenta o movimento é bastante ampla e tem alto poder de mobilização, os encontros do movimento devem girar em torno de pautas atrativas para os agentes mobilizados. Isso não significa a exclusão das pautas sigilosas, que por natureza mobilizam atores específicos. Contudo, destaca-se a necessidade de investimento em iniciativas que mobilize os membros dos fóruns de tempos em tempos. As ações dos fóruns devem refletir a capacidade de mobilização de sua narrativa, só assim garantirá que esta se reproduza. Pautas muito restritas, focadas no interesse de determinadas instituições tendem a desmobilizar apoiadores e enfraquecer o estilo FOCCO, já que torna dispensável a presença dos atores desinteressados nas pautas. Consequentemente enfraquece o vínculo destes com os fóruns.

...aí vem o assunto, aí, vamos dizer: “Não, é uma obra tal”. Aí: “Olha, essa obra tal é recurso federal”. Então, o Tribunal de Contas do Estado sai, o Ministério Público do Estado sai. Que eu digo, não interfere. Aí aquela denúncia, o Ministério Público Federal entra, se for o caso para ‘coisar’, ele vai pedir o auxílio da Polícia Federal ou do juiz federal. (ENTREVISTADO 18).

...outras vezes têm reuniões sobre determinados assuntos, eles são de maior interesse de determinada instituição. É mais interesse do TCU, do CGU, da Procuradoria da República, são verbas federais. E a gente, como nós trabalhamos com verbas estaduais e municipais, aquilo ali é interessante saber o que está sendo feito e tal, mas para a nossa atividade não tem tanta efetividade. (ENTREVISTADO 64).

Nesta seção, identificamos cinco riscos que ameaçam a reprodução dos FOCCOs. Todos estão associados a processos internos relacionados ao desenvolvimento das relações criadas nos fóruns. Elas refletem o modo com empreendedores institucionais gerenciam recursos e oportunidades. Na seção seguinte, vamos analisar os elementos que impedem que as vulnerabilidades estruturais destacadas causem a desmobilização dos fóruns.

5.5 – Os elementos catalisadores: as relações interpessoais nos FOCCOs.

A rede de controle na Paraíba é o FOCCO. Ele é um início. Foi conseguindo se manter, já é um sucesso. O principal desafio é manter esta parceria ativa realizando atividades. O que vier é lucro. (ENTREVISTADO 55).

A epígrafe acima mostra que as relações de longo prazo criaram uma nova instituição cujo êxito é reconhecido por seus membros. Nesta seção, voltaremos nossa atenção aos mecanismos que garantem a reprodução desta instituição. Analisaremos os fenômenos que contribuem para superação constante do desafio apontado pelo ator 55: manter a parceria ativa. Isto é, os contrapesos que anulam as vulnerabilidades estruturais que acabamos de analisar.

Anteriormente enunciamos que o amadurecimento das relações nos FOCCOs levou ao surgimento de uma rede autocatalítica responsável por sua reprodução. O elemento catalisador dentro desta foi nomeado aqui de empreendedor motivador. Esta identidade garante a redundância da narrativa e das ações empreendidas nos fóruns ao longo do tempo⁶⁰. Nossa hipótese é que redes nucleadas por estes atores são mais preparadas para disparar respostas às perturbações que ameaçam a sobrevivência de novidades organizacionais. É a existência de um núcleo fortemente coeso formado por empreendedores motivadores que possibilita o gerenciamento das interdependências e cria o contexto favorável à execução de eventos colaborativos no âmbito das inovações organizacionais.

Atores criam relações que multiplicam as redes entre eles. Em inovações bem sucedidas, outros níveis interativos são desenvolvidos dentro e para além do *netdom* primário, expandindo laços para outros domínios de redes. O desgaste de uma forma organizacional tende a ter um impacto menor sobre sua sobrevivência quando outros sistemas interativos aproximam o seu núcleo catalisador. Este fenômeno contribui para evitar o colapso de inovações institucionais, pois formas organizacionais podem se recuperar de desgastes no sistema interativo do *netdom* primário quando outros sistemas interativos se multiplicam entre as partes que o compõe e dão origem a *netdoms* secundários.

⁶⁰ Partindo das definições do modelo de redes múltiplas, destacamos redundância como o processo de replicação de discursos e ações em um domínio de rede. Dizer que há redundância nos fóruns é destacar que alguns atores reproduzem simultaneamente a narrativa dos FOCCOs e mobilizam de forma recorrente os tipos de ações que emergem do estilo.

Nos casos dos FOCCOs, analisamos detidamente o sistema interativo do seu *netdom* primário, ao qual identificamos com a sigla da instituição. Entretanto, as entrevistas com os membros dos fóruns revelaram outros sistemas interativos que emergiram do estilo FOCCO: as redes de amizade e confiança⁶¹. Estes fenômenos se relacionam à sobrevivência do estilo à medida que tratam de relações interpessoais nascidas no âmbito dos fóruns e percebidas como legados positivos dos movimentos. Elas são destacadas como elementos fundamentais que possibilitam fazer as coisas de um modo novo, mais produtivo e mais dinâmico. Relações interpessoais, desta natureza, correspondem ao mecanismo que serve de cola à rede interorganizacional do sistema de controle brasileiro. Este é um dos achados mais importantes de nossa pesquisa, pois foi bastante destacado e, em tese, é capaz de explicar o insucesso ou a fragilidade de outros movimentos baseados no estilo FOCCO⁶².

Do ponto de vista mais substantivo, o funcionamento dos FOCCOs estrutura-se em dois níveis. No primeiro, encontra-se uma rede formal de organizações comprometidas, via assinatura de um termo de cooperação, com repasse de informações. Configuram-se, assim, como uma rede interorganizacional em que trocas ocorrem entre subgrupos de órgãos ou mobilizando todo o coletivo, dependendo da questão a ser tratada. No segundo nível, operam redes interpessoais baseadas em relações de amizade e de confiança. Estas potencializam as possibilidades de trocas institucionais ao criar canais diretos de comunicação entre os atores mobilizados nas iniciativas. Elas propiciam maior agilidade e eficiência no trânsito de informações. Por um lado, os contatos pessoais agilizam os procedimentos burocráticos, por outro, informam sobre a existência ou não de informações e investigações a cerca das quais podem existir interesses comuns.

..., quando tem um contato regular a proximidade é melhor, conversamos mais. Porque de certa forma vamos criando aquela amizade. (ENTREVISTADO 55).

⁶¹ Na última seção deste capítulo, analisamos as relações de amizade no *facebook* enquanto uma *proxy* das relações interpessoais nascidas nos FOCCOs.

⁶² Infelizmente, como a maioria dos estudos sobre inovação institucional, selecionamos apenas casos bem sucedidos para análise. Cabe avançar de forma sistemática na análise de casos nos quais o movimento não foi para frente. Durante a última fase da pesquisa, no Seminário Nacional sobre Cooperação para a Prevenção e o Combate à Corrupção tivemos notícias de casos em que havia grandes dificuldades para a consolidação de redes interpessoais em função da rotatividade de pessoal.

Se eu tenho o seu telefone, se eu já lhe conheço de muitos anos, se eu jogo bola com você de vez em quando, então se eu precisar de uma informação sua, eu não preciso passar na secretária, para a secretária... Né? Então, eu ligo para você direto e digo: 'Oh! Eu estou precisando dessa informação. Você tem aí esse documento? De que forma a gente pode fazer isso?' (ENTREVISTADO 56).

Os órgãos melhoraram muito. Não há desconfiança, há uma parceria. Você pode ver que quase tudo que a gente faz tem dois órgãos desses, três, hoje em dia. É uma parceria intensa. (ENTREVISTADO 62).

Um dos principais efeitos dos FOCCOs encontra-se, principalmente, na capacidade de potencializar esse segundo nível de interação. Isto é, criar e fortalecer laços pessoais entre os atores no campo da fiscalização e promoção da transparência. Analisando as experiências dos fóruns, ficou claro que a interação interorganizacional mediada por assinatura de acordos não se mostra suficiente para integração do sistema de controle, embora a facilite. Processos informais, baseados em relações interpessoais parecem fundamentais para integração do sistema de controle. Os trabalhos na ciência política recorrentemente apontam que a evolução das agências especializadas do sistema de controle não garantiu a integração da "*web of accountability institutions*" brasileira.

De certo modo, nossa teia de instituições de *accountability* evoluiu muito mais pela via da conquista de autonomia e de atribuições por parte de instituições individuais (burocráticas, administrativas e judiciais) voltadas para o papel de controle, que propriamente pela ideia de um sistema integrado e racionalizado do ponto de vista de procedimentos e processos. O que há de articulação entre elas, quase sempre deve-se ao voluntarismo de seus integrantes (ARANTES, 2011, p. 103).

Nosso estudo mostra que a almejada integração dos órgãos de controle, apesar de facilitada por acordos formais, é promovida e sustenta, de fato, por uma alta dose de boa vontade alimentada por relações interpessoais. Independente das regras que se estabeleçam em favor da integração da teia de instituições de controle. Relações informais que fomentam o voluntarismo parecer ser a cola fundamental para que a almejada integração aconteça. Do ponto de vista normativo, a questão aqui parecer ser menos de orientação e motivação para interação entre as agências especializadas, o que enxergamos nas iniciativas das RCGPs do TCU, e mais de cessão de autonomia para os escritórios locais dos órgãos federais. Trata-se de buscar a superação de barreiras hierárquicas que ameaçam a narrativa dos FOCCOs. Como vimos boa vontade é produto da disposição individual de alguns atores imersos no campo. Eles elaboraram e

reproduziram uma narrativa que desperta a boa vontade de outros atores. Eles criaram uma nova base para disparar a integração do sistema controle, ainda que interação apareça como trabalhos colaborativos e coordenados para muitos dos atores envolvidos.

A narrativa elaborada resultou em uma nova instituição no campo, acompanhada das múltiplas identidades que são acionadas em seu âmbito. Criaram-se novas relações, agora informais, que fortaleceram e lubrificaram os trâmites formais da interação no campo. Portanto, afirmamos: o desenvolvimento e o reforço de redes interpessoais são elementos essenciais para integração dos atores sociais no campo da fiscalização e promoção da transparência. Seus efeitos incidem no processo de aprendizagem sobre o trabalho cotidiano de cada instituição do campo, no desdobramento de parcerias pontuais baseadas em iniciativas de indivíduos que participam dos FOCCOs, na melhoria da comunicação entre os órgãos envolvidos, na descoberta de novos caminhos para o acesso às informações necessárias e na otimização do tempo de trabalho. Deste modo, a percepção de que "o trabalho" nos FOCCOs vale a pena e, portanto, "o que vier é lucro", resulta em garantia de sobrevivência e aumenta a redundância da narrativa em redes múltiplas que nascem das reuniões dos FOCCOs.

Às vezes a troca de experiências não é nem coletiva, mas acaba que numa reunião do FOCCO você conversa individualmente com um e com outro, você acaba tomando um aliado para uma determinada ação. (ENTREVISTADO 5).

...você passa a ter uma referência de um colega, uma pessoa a quem procurar na outra instituição. Então, ele [o FOCCO] abre esse canal de comunicação. (ENTREVISTADO 9)

E, evidentemente, que se cria um vínculo até de amizade, porque as pessoas começam a se conhecer. Então, essa comunicação foi muito facilitada. Então, muitas vezes um representante de um órgão tem alguma dúvida se está ocorrendo algum tipo de trabalho, até mesmo uma dúvida sobre a forma de trabalho do outro órgão. Então, ao invés de persistir aquela dúvida ou de ele tentar solucionar de uma forma burocrática, você faz uma ligação. (ENTREVISTADO 53).

Aí às vezes o auditor ali, ele não vai dar a informação, mas ele pode dar o caminho para que o outro colega possa obter essa informação. Tudo dentro da legalidade, claro. (ENTREVISTADO 56).

Porque [no FOCCO] a gente conhece quem está trocando informação. Isso é importante não só do ponto de vista pessoal, mas do ponto de vista da confiabilidade da informação que está sendo obtida, da agilidade na obtenção da informação. E também na melhoria do uso dessa informação também. Porque ela vem mais qualificada ou pode ser qualificada através do contato. (ENTREVISTADO 60).

Amizade e confiança são relações interpessoais desenvolvidas no âmbito dos fóruns. Juntas parecem favorecer consideravelmente a disposição para cooperação. Por um lado, a narrativa dos FOCCOs encontra novos canais de interação por onde pode circular e se enraizar. Por outro, a percepção de melhoria das condições para realização do trabalho cotidiano e para condução de iniciativas baseadas em múltiplos apoios institucionais, planejados e negociados nos FOCCOs, aumenta a legitimidade da narrativa e facilita sua reprodução. Os membros dos movimentos reconhecem a importância das relações pessoais para agilizar respostas a demandas colocadas no campo. Além de permitir mais agilidade, relações interpessoais permitem a formulação de demandas direcionadas.

...quando a Receita Federal estar precisando de informações de um certo setor econômico que a gente sabe que determinado órgão recebe informações sobre aquele setor e pode ser útil para agregar as informações que precisa analisar para fazer um plano de trabalho de fiscalização, a gente conversa primeiro. Saber que tipo de informações ele têm por alto e se podem ser disponibilizados, se meio magnético ou papel. E quando precisa formalizar o pedido, ele é muito mais robusto. Eu já vou sabendo o que é. Ele já me diz que 'este assunto, essa informação eu não tenho'. Eu não vou perder meu tempo de mandar um ofício para lá e esperar 30 dias ou 60 dias para uma resposta me dizendo que 'eu não tenho aquela resposta, aquela informação', e eu esperando por todo o meu trabalho este tempo. (ENTREVISTADO 66).

Vínculos pessoais, neste processo, são mobilizados via telefone ou e-mail.

Então, hoje, a gente já começa a perceber que isso. Antes mesmo de mandar um ofício já se entra em contato por ligação, já se conversa. [...] E isso facilita muito. Não é um mero ofício que chega, que é necessário, tem que ir porque é preciso formalizar, mas é feito um contato por e-mail, por telefone, ou a gente vai ao órgão e conversa diretamente. (ENTREVISTADO 35).

Hoje se você tem uma dúvida sobre a CGU, se você tem uma dúvida sobre a atuação, a forma como funciona: você pega o telefone e liga. Tem uma pessoa que esta mensalmente com você aqui, isto facilita. (ENTREVISTADO 38).

..., hoje, em cada um desses órgãos tem uma pessoa de contato, próximo, digamos assim, com telefone, com e-mail, que eu posso ligar, tirar dúvida, saber de algum trabalho lá a esse respeito. (ENTREVISTADO 53).

Muitas vezes uma informação que iria por ofício, uma solicitação que iria por ofício, a gente consegue fazer por e-mail e até por telefone. (ENTREVISTADO 72).

Relações interpessoais agilizam processos internos nos fóruns tornando visível o impacto da narrativa nas ações cotidianas das agências especializadas. Em função da presença deste mecanismo, uma rede autocatalítica surge e se desenvolve nos FOCCOs. Este processo aproxima os empreendedores motivadores formando um núcleo consistente cuja interação atravessa *netdoms* e fortalece a capacidade reprodutiva dos fóruns. Relações pessoais, ainda, apoiam outros legados dos movimentos, produtos não planejados.

Agilidade na comunicação, otimização das demandas entre órgãos, aprendizagem sobre o funcionamento interno das agências do campo e o desvendar de caminhos possíveis para acesso a informações relevantes são alguns dos legados do estilo FOCCO que acabamos de destacar. Configuram-se como elementos de um processo de retroalimentação, estruturado pelas relações pessoais, que garantem a sobrevivência dos fóruns. Tais legados já justificariam o interesse destacado na epígrafe da seção anterior em manter "essa parceria ativa". Todavia, outros legados não intencionais vieram em função do sucesso o estilo FOCCO e sobre eles pairam a mesma expectativa de continuidade. Os relatos nas entrevistas destacam mudanças no relacionamento entre os agentes de controle advindas de processos internos aos FOCCOs. A melhora da comunicação se desdobrou em facilidade no repasse de denúncias e a formulação de demandas entre os órgãos do sistema de controle.

Acontece que a estrutura do Ministério Público Estadual nos municípios é o promotor e, muitas vezes, um assistente, ou então ele não tem. Então, quando ele recebe uma denúncia, dependendo da quantidade de trabalho que ele tem, ele vai tratar ou não aquela denúncia, ou então ele vai repassar para os órgãos de controle. Então, com o Fórum de Combate à Corrupção a gente tem muito... a gente tem contato muito fácil. Então, tem promotor, ele recebe uma denúncia de desvio de recursos federais, e ele não tem nem competência às vezes para acompanhar, então ele liga para a gente, ele repassa. (ENTREVISTADO 56).

Ainda relacionado aos processos comunicativos entre os órgãos de controle, outro legado refere-se à integração de ações visando à eliminação de agendas e trabalhos duplicados envolvendo diferentes órgãos. Assim, o ganho pela adoção do novo estilo refere à soma de esforços no sentido de impedir que dois ou mais órgãos realizem o mesmo trabalho isoladamente. A colaboração destacada na narrativa guia as ações coordenadas no campo para otimizar os recursos ali disponíveis.

... o contato pessoal, a troca de informação direta isto é muito importante para quem trabalha com investigação, com troca de informações, porque cria um laço de confiança. E além de que evita algumas ações isoladas que muitas vezes podem estar sendo desenvolvidas por mais de um órgão e como eles, através destes contatos das instituições, podemos integrar o trabalho e dar mais eficiência a este trabalho que pretende realizar. (ENTREVISTADO 13).

Com a criação do fórum, em alguns momentos a gente passou a atuar de forma coordenada. Sentar, discutir um tema que fosse relevante para o estado e como que os atores agirem conjuntamente. Então, nós tivemos experiência de fiscalização em conjunto, com o Ministério Público atuando na forma de... (inaudível) quebra de sigilo, é o juiz. E na parte operativa, digamos, a CGU atua num determinado programa, o TCU atuando em outro programa, o TCE pegando a parte municipal e a gente coordenando essas ações, tudo no mesmo município. (ENTREVISTADO 60).

Até um tempo atrás podia acontecer de o TCE estar fazendo um trabalho numa área, CGU na mesma área, o TCU também, e aquelas informações não se uniam, não eram aproveitadas conjuntamente. Agora está chegando mais próximo, todos podem compartilhar mais as informações. (ENTREVISTADO 71).

Por fim, um dos grandes itens que veio no pacote dos "lucros não intencionais" motivados pelo estilo, correspondeu à constituição de uma rede de apoio aos empreendimentos das instituições membros.

Então, tem esse aspecto que eu acho um aspecto bem interessante, de dar respaldo, de dar apoio, de legitimar uma ação dos diversos órgãos. Porque ali você está falando de um grupo de instituições que legitima aquela ação isolada do órgão, que de forma isolada, às vezes, pode ser mais bombardeada facilmente. Mas quando ela faz, o órgão, por missão, faz e o FOCCO ainda vem: 'Eu apoio essa ação, porque contribui para o combate à corrupção', você vê que tem um ganho interessante de legitimação da ação. (ENTREVISTADO 35).

Então, quando você consegue a assinatura num documento desses de pelos quatro Ministérios Públicos conjuntamente, uma parceria, isso tem um impacto, uma força de respeito a essa recomendação – embora a nossa recomendação não é uma ordem – muito forte, e acaba tendo repercussão bem maior do que se fosse, especificamente, uma decisão do Ministério Público. (ENTREVISTADO 62).

As mudanças percebidas no trabalho do dia-a-dia atribuídas aos fóruns reforçam a capacidade de mobilização das narrativas e se configuram como elementos essenciais para os empreendedores motivadores alcançar mais colaboração. Os legados dos FOCCOs são resultados que animam os apoiadores a aderirem mais firmemente à narrativa do movimento. Os ganhos que representam são contados e recontados pelos

empreendedores motivadores dentro e fora dos fóruns. Neste processo, relações interpessoais é o mecanismo que tem atuado como a "cola" do movimento. De forma latente, ela humaniza pouco a pouco as frias relações burocráticas vencendo a desconfiança inicial tão natural entre pessoas desconhecidas.

5.7 – Relações interpessoais em um domínio *on-line*.

Considerando a importância das relações interpessoais no âmbito dos FOCCOs, construímos esta seção para, de alguma forma, aprofundar o tema das relações interpessoais. Em função da impossibilidade de mapear relações interpessoais (amizade e confiança) por meio de um questionário gerador de nome, dada a dificuldade de acesso a todos os atores do *netdom* analisado no capítulo 3 em uma segunda rodada de entrevistas, optamos por utilizar as relações de amizade no *Facebook* como uma *proxy* da relações de amizade entre os membros dos Fóruns. A intenção aqui é refletir sobre o sistema interativo na plataforma como um desdobramento da participação nos FOCCOs. Isso implica questionar como as identidades do campo se posicionam em redes de amizade *on-line*⁶³.

A figura 5.1⁶⁴ mostra os contatos de amizade no *Facebook* revelando algumas diferenças em relação à rede de citação nas entrevistas analisada nas primeiras seções do capítulo 3. As relações interpessoais, expressas nesta seção como amizades no *Facebook* são tidas em grande parte como derivadas da participação nos FOCCOs. Por isso, era de se esperar uma coesão menor deste sistema interativo. Sob este aspecto, as relações conectarem apenas 42,31% dos indivíduos citados nas entrevistas como atores relevantes para concepção, implementação e reprodução dos fóruns. Apenas 33 atores estão acoplados ao *netdom Facebook*.

⁶³ Como podemos levantar apenas as informações públicas de cada perfil no *Facebook*, esta estratégia apresenta alguma limitação. Atores que não disponibilizam suas relações de amizades só puderam ser inseridos na rede por meio de relações indiretas com aqueles que deixam visíveis seus amigos na plataforma. Acreditamos que embora alguns arcos possam estar ausentes, dificilmente os pontos isolados se conectarão a rede. Os casos isolados apontam duas situações: a ausência de um perfil nesta mídia social ou a inexistência do vínculo de amizade *on-line* com membros dos FOCCOs. Para além desta limitação, cabe destacar que uma análise do sistema interpretativo nesta plataforma completaria o estudo do *netdom Facebook*. Todavia, consideramos esta investigação como um desdobramento de nossa pesquisa.

⁶⁴ Está rede é a mesma representada no primeiro plano da figura 3.4.

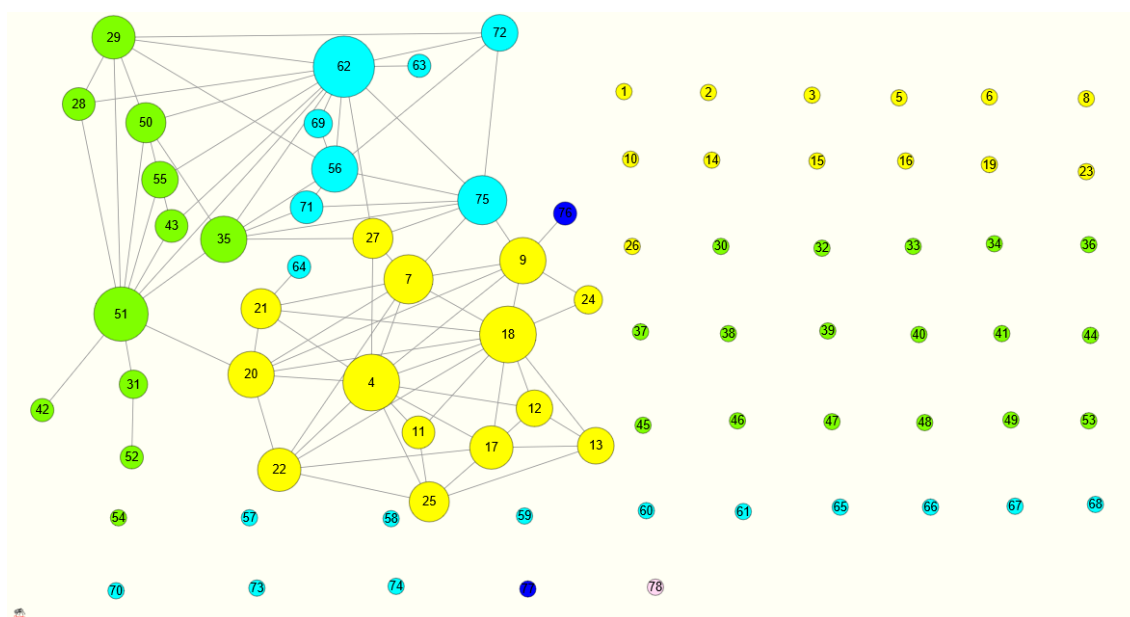


Figura 5.1 – Amizades no Facebook em Janeiro de 2016.

Fonte: Elaboração Própria. Dados de Pesquisa, 2013.

Legenda: Verde = FOCCO/PB; Azul = FOCCO/PE; Amarelo = FOCCO/AL; Azul Escuro = MARCCO/RN; Rosa = FOCCO/TO.

Nosso argumento é que relações interpessoais sem cunho profissional se constituem em um dos mecanismos que alimentam a rede autocatalítica nos fóruns e, assim, garantem sua autorreprodução. Neste contexto, interessa analisar apenas as interações entre os atores acoplados no sistema interativo mapeado, neste caso chamado de sistema de amizade *on-line*. A figura 5.2 destaca-se o maior componente da rede de amizade no *netdom Facebook*. No caso dos FOCCOs, os atores acoplados a este domínio de rede compõem um sistema interativo com densidade de 15,72%, conectado em um único componente. A distância média entre os pares na rede é de 2,61 arcos e o diâmetro tem 5 arcos. Em média, os atores do sistema têm 5,03 vizinhos. Como base nestas medidas, verificamos que a rede de amizade *on-line* apresenta um grau de coesão semelhante ao sistema interativo do *netdom FOCCO* analisado no capítulo 3⁶⁵.

⁶⁵ Como se trata de redes de tamanho diferentes, a media de densidade não está sendo considerada nesta comparação.

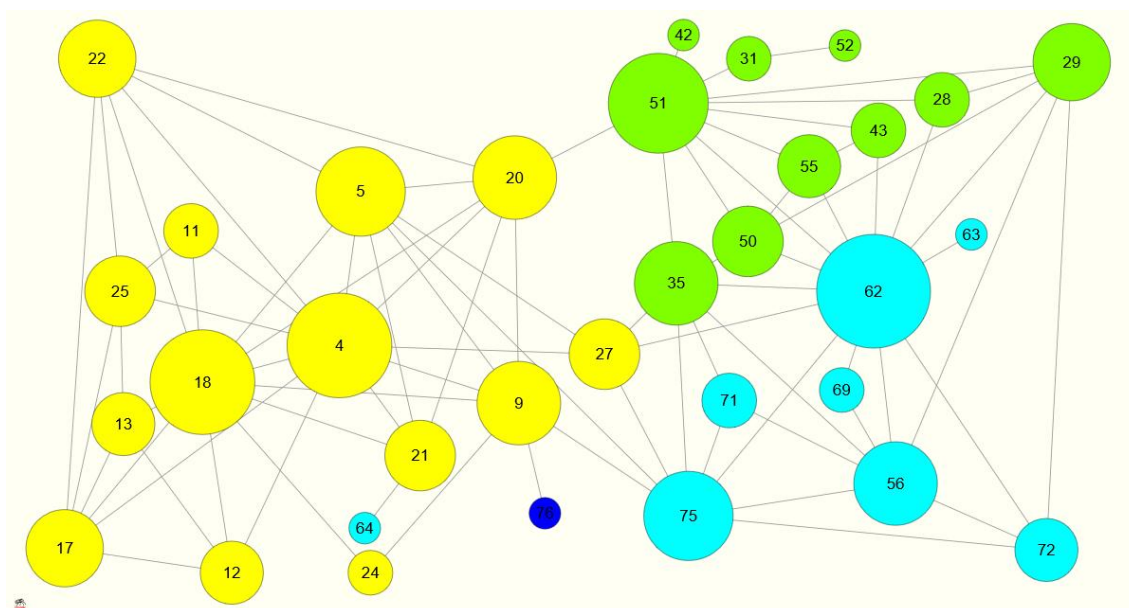


Figura 5.2 – Atores acoplados no sistema de amizades via Facebook em Janeiro de 2016.

Fonte: Elaboração Própria. Dados de Pesquisa, 2013.

Legenda: Verde = FOCCO/PB; Azul = FOCCO/PE; Amarelo = FOCCO/AL; Azul Escuro = MARCCO/RN.

Os resultados da análise de cliques neste sistema confirmam a boa coesão do sistema interativo no *netdom Facebook*. Foram encontrados 25 cliques de tamanho entre 3 e 5 (Apêndice 5.1), os quais apresentam alto grau de sobreposição, conforme pode ser percebido na figura 5.3. É possível perceber a divisão dos atores em dois grupos mais densos: os membros do FOCCO de Alagoas (grupo amarelo nos sociogramas acima) e os membros dos FOCCOs da Paraíba (grupo verde) e de Pernambuco (grupo azul). Em relação a este ponto, cabe chamar atenção para o modo como a rede de amizade *on-line* favorece a integração entre os fóruns à medida que é possível encontrar mais arcos conectando os três FOCCOs. Interpretamos esse achado com um indício que reforça a tese da importância das relações interpessoais na reprodução do estilo FOCCO. Neste caso, percebemos um processo de sobreposição dos fóruns que tem se acentuado por meio do mecanismo de relações interpessoais. Disso decorre um ambiente fértil a reprodução da narrativa FOCCO, principalmente reforçada pelas histórias de iniciativas bem sucedidas que se espalham mais facilmente.

A análise do sistema interativo no *netdom Facebook* mostra que enquanto empreendedores institucionais 19, 38, 51, 62 se apresentam como os principais intermediadores entre os fóruns, no *netdom FOCCO*, dado que ocupam simultaneamente a função de guardiões e representantes (quadro 3.3), no sistema de amizade acima – ainda com suas limitações por se tratar de interações *on-line* – novos atores se destacam. Encontramos que tal função aparece dissociada da identidade de empreendedores institucionais no movimento. Todavia, em função da importância dos empreendedores institucionais para o sucesso da novidade organizacional, cabe questionar como tais identidades se relacionam no domínio do *Facebook*.

Para realizar este trabalho, destacamos a principal identidade acionada pelos atores no campo a partir da percepção do pesquisador que realizou as entrevistas⁶⁶. Consideramos as identidades de formuladores/difusores, motivadores e apoiadores⁶⁷. O quadro 5.1 mostra os resultados expressos em três matrizes de densidades. A primeira considera o sistema de trocas formado pela soma das matrizes de citação nas entrevistas, que expressam o reconhecimento dos atores no campo, e a rede de amizade na plataforma *facebook*. A Segunda somente as relações de reconhecimento. A terceira as relações de amizade *on-line*.

Os dados mostram que as relações de amizade *on-line* são sempre mais densas entre atores do mesmo grupo, exceto no caso das relações entre os motivadores. Este achado pode ser interpretado, em alguma medida, como uma tendência a um comportamento similar em relação à narrativa dos FOCCOs. Isto é, os grupos de formuladores/difusores, motivadores e apoiadores se relacionam igualmente com a narrativa ampla dos fóruns, sendo que motivadores se aproximam do modo de imersão dos formuladores e difusores no sistema interpretativo. Nossa interpretação do dado sugere que a maior proximidade em relação à narrativa ampla dos fóruns leva os dois primeiros grupos a relações internas mais densas, enquanto que a distância maior dos apoiadores, que tendem a ressaltar posicionamentos mais pontuais. Entre os apoiadores, as relações de amizade *on-line* parecem também influenciadas pela localização geográfica dos FOCCOs em que participam.

⁶⁶ Como estamos falando de identidades que se sobrepõem no feixe de um mesmo indivíduo, abrimos mão de elaborar um modelo de blocos para estes dados.

⁶⁷ Tendo em vista que formuladores e difusores são as primeiras identidades nos FOCCOs e desempenham basicamente a mesma função – reinterpretar significados para criar/implementar um estilo – colocamos as duas identidades na mesma categoria ao realizar esta análise.

Quadro 5.1 - Matrizes de densidade sistemas interativos FOCCOs & Facebook

Sistema de trocas – Reconhecimento e Amizade			
	formuladores/difusores	motivadores	Apoiadores
formuladores/difusores	45,00%	7,14%	0,64%
Motivadores	7,14%	8,89%	0,74%
Apoiadores	0,83%	0,93%	2,18%
Rede de citações nos FOCCOs			
	formuladores/difusores	motivadores	apoiadores
formuladores/difusores	50,00%	4,29%	0,31%
Motivadores	4,29%	6,67%	0,34%
Apoiadores	0,50%	0,53%	1,36%
Rede de amizade no Facebook			
	formuladores/difusores	motivadores	apoiadores
formuladores/difusores	7,50%	1,43%	0,16%
motivadores	1,43%	1,11%	0,20%
apoiadores	0,16%	0,20%	0,46%

fonte: elaboração própria

Outro aspecto que corrobora este achado é o padrão de relações externas aos grupos. As interações tendem a ser mais fortes entre os três tipos de empreendedores, aspecto que mais uma vez reforça a tese de que o grau de adesão à narrativa dos fóruns aproxima os atores. Ainda é possível perceber que empreendedores motivadores, em relação aos formuladores e difusores, apresentaram relações levemente mais densas com os apoiadores nas três situações. Atribuímos essa pequena diferença à função articuladora dessa identidade, pois motivadores necessitam, com frequência, mobilizar apoiadores para as ações dos fóruns. A relação entre motivadores e apoiadores, em tese, parece maior do que o verificado nestes dados. Isso porque, com frequência fundadores e difusores acionam também a identidade de motivadores. Nesta tese, apenas em um caso não verificamos este fenômeno.

Neste capítulo, caracterizamos a narrativa dos FOCCOs por sua alta capacidade de mobilização. Sua particularidade está na organização dos significados imbuídos no novo estilo de forma a mobilizar atores com interesses bastante diversos, mas que podem contribuir de modos específicos para fiscalização e promoção da transparência.

Nossa análise mostrou a relação entre essa narrativa e a forma organizacional assumida pelos fóruns. Embora a baixa institucionalidade do movimento seja apontada como um ponto fraco pelos seus membros, nossa leitura mostrou que esta característica é a forma organizacional mais adequada aos FOCCOs, pois favorece a capacidade de resiliência que sua narrativa demanda. O processo de reformulação de 2008, através do qual se alcançou uma adequação da forma organizacional sem perder o poder de mobilização da narrativa, foi utilizado para ilustrar nosso argumento.

Analizamos, também, as vulnerabilidades estruturais que ameaçam a reprodução dos fóruns. Mostramos o principal mecanismo que freia os riscos que ameaçam o estilo FOCCO. Argumentamos que relações interpessoais, especialmente amizade e confiança, fornecem a "cola" para o desenvolvimento de ações coordenadas nos movimentos. Tais relações são um produto dos fóruns e configuram a rede autocatalítica do movimento. Mudanças no trabalho cotidiano realizado em cada órgão membro foram percebidas e atribuídas à inovação organizacional dos fóruns destacando, principalmente, a importância das relações interpessoais. Ainda descobrimos que os legados dos FOCCOs correspondem a matéria-prima a ser trabalhada pelos empreendedores motivadores, destacados nesta tese como o elemento catalisador dos fóruns. Nesta função, eles espalham no campo notícias sobre as iniciativas de sucesso de seus movimentos e despertam a boa vontade dos demais apoiadores.

Conclusões e discussões: pontos para uma agenda de pesquisa.

Depois de todo o caminho percorrido voltamos à nossa questão inicial: "os FOCCOs podem de fato ser considerados uma inovação institucional produto da constituição de um sistema de trocas onde agentes inovadores conseguiram mobilizar as potencialidades de ganhos comuns e o compromisso de longo prazo de todos os que neles participam? Nossa resposta é SIM! **Os FOCCOs são instituições fluidas inovadoras que estruturam um sistema de trocas cuja base fundamental se constitui de uma narrativa com amplo poder de mobilização – formulada, difundida e alimentada por empreendedores institucionais – a partir da qual diversos atores tornam-se apoiadores de longo prazo do estilo FOCCO.** Nestas conclusões destacamos e articulamos os principais achados que sustentam esta tese.

Nosso estudo consistiu na análise da emergência e da consolidação de uma inovação institucional no campo da fiscalização e promoção da transparência. Desenvolvemos uma abordagem relacional-contextual para examinar o processo de constituição dos FOCCOs. Temos consciência que os limites deste estudo se relacionam em grande parte à necessidade de acesso a dados complementares que poderiam vir a aumentar a consistência do modelo de análise aqui desenvolvido. Por exemplo: do ponto de vista do sistema interativo analisado no capítulo 3, nós entendemos que a representação deste poderia ser alcançada por meio de um questionário sociométrico. Entretanto, nossa experiência no campo, revelou que poucos atores estariam dispostos a apontar os colegas de forma clara. Devemos lembrar que o dado em rede é por natureza um dado "dedo duro" ou "X9". No campo, percebemos que falar da relação direta como o outro era entendido como denunciá-lo em alguma medida. Por essa razão, nossa estratégia foi conduzir as entrevistas de modo que os nomes dos atores relevantes fossem surgindo com o relato das experiências vividas nos fóruns. A partir desta estratégia chegamos a um sistema interativo que em última expressa o reconhecimento dos atores chave do movimento.

Ainda em relação aos limites de nossos dados é preciso reconhecer que o acesso aos membros dos fóruns é extremamente complicado e só foi possível devido a intermediação de atores chaves que mediarão nosso contato. Todavia, neste processo tomamos o cuidado de indicar nomes que identificamos ao analisar a taxa de participação nas reuniões dos FOCCOs. Assim, procuramos garantir que não estaríamos

falando apenas com atores escolhidos por nossos intermediadores. Por último, cabe destacar que a análise de uma inovação institucional demanda o exame do campo antes da emergência desta análise. Em nosso contato com os membros dos FOCCOs só foi possível conhecer a forma como as coisas eram feitas a partir da percepção dos atores entrevistados. Muito do que se fazia antes da inovação dos fóruns foi conhecido quando levantamos os legados deste para a fiscalização e promoção da transparência.

Em que pese as limitações apontadas, analisamos a experiência dos FOCCOs orientando-nos teoricamente pela abordagem neoestrutural da teoria dos *netdoms*. Desta perspectiva teórica propomos uma releitura do conceito de empreendedor institucional elaborado pela teoria da agência empreendedora. Deste modo, reconhecemos a importância dos empreendedores institucionais no processo de mudança e reorganização em campos organizacionais, todavia defendemos a tese destes atores enquanto identidades. Isso significa que mudanças nos campos não são promovidas por indivíduos dotados de características especiais "natas", como propõe o debate sobre empreendedorismo institucional. Tratar empreendedores enquanto identidade é assumir que estes representam uma posição no mundo social, a qual é assumida por grupo de atores sociais, conseqüentemente, a inovação por eles promovida resulta de esforços coletivos de atores imersos em relações sociais. O contexto em que estão inseridos é fundamental para definir seus modos de interagir como os demais atores e, portanto, influenciam a forma de se comunicar em busca de apoiadores para mudança que procuram promover. Sob o prisma da teoria dos *netdom*, empreendedor institucional é uma identidade definida pelo modo de imersão nos sistemas interativo e interpretativo do domínio de rede primário. Tal identidade é capaz de habilitar estilos que mobilizam apoiadores para mudanças no campo.

A abordagem desenvolvida no capítulo 3, não só confirmou nossa hipótese sobre os empreendedores institucionais enquanto identidades centrais em *netdoms* como também mostrou que tais identidades se diferenciam em três tipos: formuladores, difusores e motivadores. Basicamente, as distinções entre os tipos se dão por duas dimensões: o tempo de imersão e a função desempenhada nos FOCCOs. Enquanto formuladores e difusores são identidades essenciais para disparar o processo de criação dos FOCCOs, motivadores garantem a reprodução da narrativa dos fóruns.

Observamos que empreendedores formuladores de estilos são as primeiras identidades a atuarem no processo de gênese organizacional do FOCCO. Esta

identidade se constituiu no estado da Paraíba, e apenas os atores 28, 51 e 62, envolvidos neste processo, podem acioná-la. Eles conceberam o estilo e o empreenderam iniciando a experiência do FOCCO paraibano. Levaram o campo da fiscalização e da promoção da transparência a um passo adiante propondo uma nova forma de fazer a fiscalização e a promoção da transparência. Assim contribuíram para superar as ações isoladas e sobrepostas realizadas no campo e as parcerias pontuais e restritas.

Por sua vez, os empreendedores difusores cumprem uma função similar a dos formuladores de estilo. Ainda que não elaborem novos estilos, eles descobrem e adéquam novidades institucionais a novos contextos. Quando necessário, reinterpretam os significados de um estilo novo a luz de sua realidade. Assim como os formuladores de estilo, mobilizam apoiadores para empreender inovações organizacionais. Nosso estudo identificou os atores 19, 62 e 76 acionando esta identidade⁶⁸. Descobrimos que formuladores de estilo podem acionar a identidade de difusores de estilo quando migram para outro estado e, então, empreendem um novo FOCCO. Este foi o caso, por exemplo, do ator 62.

Enquanto empreendedores formuladores e difusores atuam desde o início dos movimentos, empreendedores motivadores se constituem e ganham centralidade a cada atividade promovida nos fóruns. Vimos que formuladores e difusores, uma vez cumprida a função de mobilizar os primeiros apoiadores para a criação dos FOCCOs, podem vir a acionar a identidade de empreendedor motivador. Entretanto, mostramos que formuladores e difusores podem abandonar a identidade de empreendedor institucional à medida que os fóruns ganham autonomia em relação ao modo como tais identidades interpretam e reproduzem a narrativa que os sustentam. Em nosso estudo, este movimento foi ilustrado em relação ao caso do ator 28. O movimento que retira empreendedores institucionais do centro do *netdom* parece alimentado pela emergência de novos empreendedores motivadores geridos nas interações dentro dos FOCCOs.

Empreendedor motivador é uma identidade que mobiliza para ação. Inicialmente, é acionada simultaneamente pelos dois outros tipos de empreendedores, mas a medida que o FOCCO se consolida as relações criadas pelos atores em seu âmbito leva a emergência de novos motivadores. Esses reproduzem a narrativa dos fóruns e realizam pequenas alterações quando julgam necessário, as quais podem

⁶⁸ O ator 76 não se destacou no centro do *netdom*, provavelmente, em função de ser membro do MARCCO/RN. Como foi informado, este movimento foi incorporado apenas parcialmente à pesquisa.

enfraquecer os posicionamentos iniciais dos empreendedores formuladores ou difusores. Vimos no capítulo três que motivadores, com o tempo, ganham centralidade nos sistema interativo. Eles são os catalisadores da inovação institucional. Sua principal função é realizar a mobilização dos atores que acionam a identidade de apoiadores, entre eles aqueles que nomeamos como condôminos âncoras. Assim, motivadores mantêm vivo o apoio às iniciativas dos FOCCOs e garantem sua reprodução. É comum que motivadores se destaquem entre aqueles que põem em movimento, na maior parte do tempo, a identidade de apoiadores. Alguns atores em particular se destacaram nesta transição nos casos estudados: os atores 9, 38 e 55. A particularidade destes é que foram forjados dentro do próprio movimento. A forma como atuam é a que melhor expressa nosso argumento sobre os empreendedores motivadores como catalisadores criados pelas relações estabelecidas nos fóruns⁶⁹.

Além das três identidades fundamentais para explicar o processo de inovação institucional, identificamos mais quatro outras identidades envolvidas diretamente em processos internos dos FOCCOs analisados aqui, quais sejam: entidades colaboradoras, órgãos integrantes, condôminos âncoras e apoiadores. A figura C.1 mostra os avanços da pesquisa em relação à imagem inicial dos fóruns (FIGURA I.1). Na figura abaixo, a linha branca na vertical separa as identidades que não podem ser acionadas simultaneamente, enquanto as elipses de ponto e traço delimitam as identidades que podem ser assumidas por um mesmo ator e as setas brancas de duas pontas mostram a relação entre essas. As setas brancas de uma ponta representam as trocas entre agentes públicos (órgãos integrantes) e organizações civis (entidades colaboradoras) nos fóruns, enquanto as setas pretas mostram as trocas dentro destes grupos.

⁶⁹ Em hipótese, motivadores podem acionar a identidade de empreendedor difusor, pois podem migrar para outros estados e mobilizar apoios em favor do estilo FOCCO. Motivadores conhecem bem a narrativa dos FOCCOs e são capazes de a adaptá-la para alcançar apoio e colaboração.

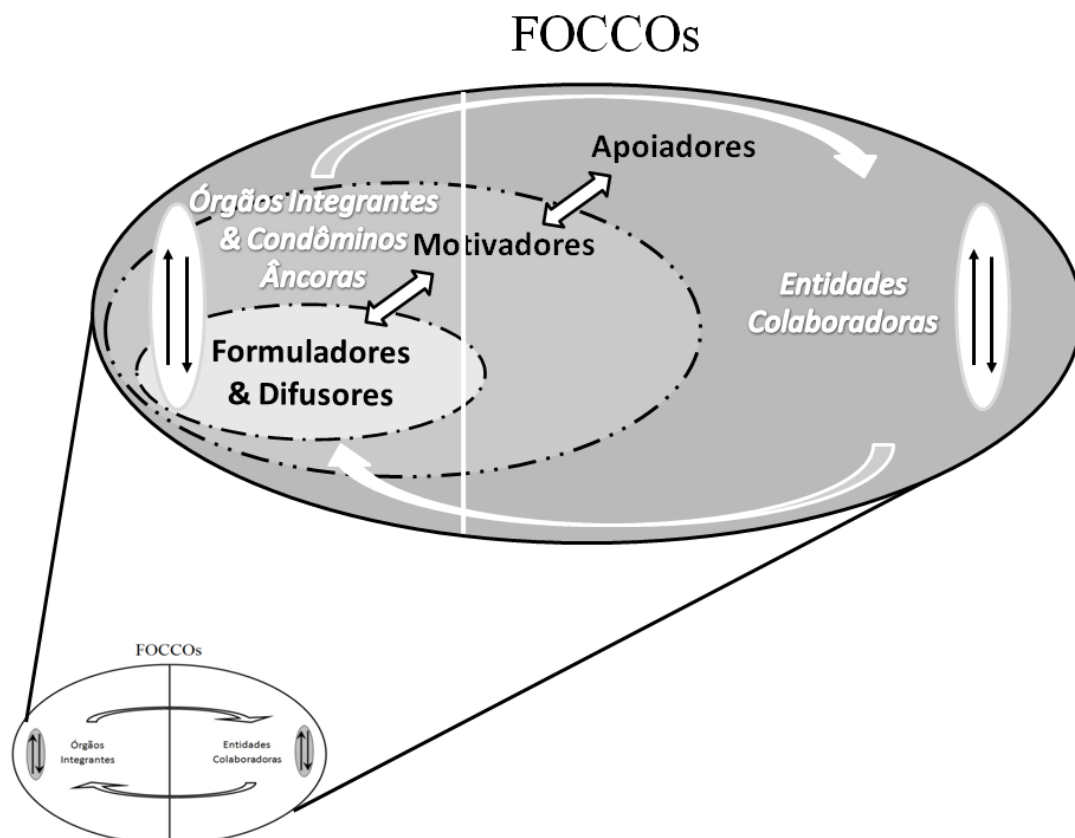


Figura C.1 - Trocas e Identidades nos Fóruns de Combate à Corrupção.

Fonte: Elaboração Própria.

Deve-se atentar para o fato de que as duas primeiras, órgãos integrantes e entidades colaboradoras, são identidades definidas pela forma organizacional dos fóruns e não podem ser mobilizadas por um mesmo ator. Todavia as demais identidades não são excludentes, portanto, um indivíduo pode contê-las simultaneamente em seu feixe de identidades. Por exemplo, dentro de um FOCCO, indivíduos podem acionar tanto as identidades de integrante, fundador e motivador, entre outras possibilidades. Indivíduos que acionam apenas a identidade de apoiadores, em geral, estão à margem do centro do *netdom* dos FOCCOs. Em geral, eles se localizam no terceiro quadrante do gráfico 3.1. Isto significa que tais atores manifestam posicionamentos mais restritos em relação aos temas da narrativa FOCCOs e são mais provocados pelas iniciativas dos fóruns que provocadores de iniciativas. Em certa medida, estes atores revelam tensões inerentes advindas da amplitude da narrativa dos fóruns. Ao mobilizar um grupo muito diverso que converge em um único tema dito "público e notório": o combate à corrupção, a narrativa reúne perspectivas de ações diferentes que entram em disputa para serem definidas como prioridades, embora não sejam excludentes.

Apoiadores que fazem parte do grupo de condôminos âncoras dos FOCCOs têm maior capacidade de pressionar os empreendedores institucionais. Vimos que a tensão entre estes e outros apoiadores (entidades civis, mas também órgãos públicos) levou à emergência das identidades de entidades colaboradoras e órgãos integrantes. Sob este ponto de vista, estas identidades são também produto das relações criadas nos FOCCOs. Alguns apoiadores, em algum momento, passam a acionar a identidade de empreendedores motivadores a partir das relações que desenvolvem no campo.

Um dos achados relevantes da pesquisa para compreensão da agência empreendedora no campo da fiscalização e promoção da transparência foi o fato de que as identidades de empreendedores institucionais difusores e motivadores também podem ser acionadas por representantes de organizações civis. Além dos representantes dos órgãos públicos, em geral condôminos âncoras, representantes de organizações civis podem criar relações no curto prazo para mobilizar apoios para o estilo FOCCO. O caso do ator 19 mostra o acionamento das identidades de empreendedor difusor e de empreendedor motivador por um ator da sociedade civil. Mostramos que tais situações demandam dos empreendedores institucionais a capacidade de mobilizar outros atores que controlam recursos relevantes no campo, especialmente o *status* ligado aos cargos de chefia em agências especializadas do sistema de controle.

Atores civis, ao acionar as identidades de empreendedor institucional, necessitam disparar o mecanismo de mobilização de apoio em dois momentos. Primeiro, mobilizam e alcançam a cooperação de atores que, ao seu lado, acionaram a identidade de empreendedor difusor, os quais provavelmente se tornaram em seguida motivadores do estilo FOCCO. Segundo, com o auxílio destes, passam mobilizar outros apoiadores difundindo a narrativa. Neste processo, o mecanismo de diversidade de ancoragem é essencial, pois significa que há múltiplas possibilidades de apoios iniciais. Diversidade de ancoragem aumenta as chances de sucesso dos empreendedores da sociedade civil disparar novidades institucionais no campo, já que para disparar o evento de criação dos FOCCOs não é necessário um acordo unânime entre os condôminos âncoras. Deste modo, agentes civis gerenciam as interdependências presentes no campo a partir da mobilização de condôminos âncoras. Eles interpretam e difundem a narrativa do movimento ganhando adesão.

A análise dos Fóruns de Combate à Corrupção mostra que a agência de empreendedores formuladores e difusores criam relações que dão origem a outras

identidades e a uma nova forma organizacional com grande poder de resiliência. Encontramos dentro dos FOCCOs 7 identidades, cujas relações dispararam um sistema de trocas fundado superficialmente em um termo de compromisso de cooperação e substancialmente em relações interpessoais, especificamente, amizades e confiança. Enquanto o primeiro mecanismo não garante que trocas entre pactuantes do compromisso de cooperação de fato ocorram, apesar de mediá-las, o segundo mecanismo afeta a dinâmica de trabalho cotidiana dos membros dos FOCCOs e sedimenta laços que possibilitam trocas de informações relevantes e qualificadas dentro do sistema de controle. Portanto, um dos grandes aspectos inovadores dos FOCCOs foi encontrar uma nova forma de fazer as coisas que levou, de forma não intencional, ao fortalecimento das relações informais entre agentes do sistema de controle. Ao aproximar as pessoas, o estilo FOCCO aproximou grupos de afinidades e revelou os atores confiáveis no campo. Deste modo, nosso estudo sugere que a integração do sistema de controle brasileiro ou da "*web of accountability institutions*" no Brasil depende de laços informais. Sendo que o recém fortalecimento das agências do sistema de controle, não parece suficiente para promover a integração desta teia, embora seja uma peça fundamental.

Sob o ponto de vista de nossa análise, o aumento de autonomia e a consolidação das estruturas das agências de controle, como por exemplo, dos MPs, da CGU e da PF, são vitais para que estas se envolvam efetivamente em redes de controles do tipo FOCCO. Tais mudanças isoladas ao nível do ator social (FIGURA 2.3) contribuem para a diminuição das vulnerabilidades estruturais associadas à narrativa dos fóruns, principalmente as barreiras hierárquicas. Ao nível interativo, as relações criadas pelos FOCCOs alcançam resultados que, por mais tímidos que possam parecer, reforçam a narrativa sobre a necessidade de integração no "combate à corrupção". Assim, tem-se que surge o elemento faltante para integração dos sistemas de controle, em específico, ou para rede de *accountability* num sentido mais amplo, o que envolve inclusive as organizações civis.

Nossa análise também mostrou que a agência empreendedora no campo da fiscalização e promoção da transparência apresenta-se fortemente associada à dimensão da afiliação institucional, embora não seja determinada por ela. Sob este aspecto destacam-se as seguintes instituições MPF, MPE, MP de Contas, CGU, TCU e TCE. Os atores afiliados a essas instituições são os que mais acionaram as identidades de

formulador, difusor e motivador. A única exceção identificada foi o caso do ator 19. Considerando o *framework* da figura 2.3, a importância destas instituições para ação empreendedora no campo está vinculada à lógica de ação 4: missão da instituição. Tais órgãos, por natureza, são os principais interessados nos resultados que podem ser alcançados a partir das atividades dos FOCCOs. Igualmente, ela é afetada pela dimensão da cultura institucional, haja vista que o modo como conduzem tradicionalmente sua atuação permite mais ou menos envolvimento nas atividades dos FOCCOs. Todavia, encontramos que a atuação destes órgãos é dependente de iniciativas pessoais e da forma como seus representantes aderem à narrativa dos fóruns. Portanto, a atuação dos órgãos públicos encontra-se relacionada, também, à lógica de ação 3: valores e crenças dos indivíduos. Assim a vinculação institucional, embora importante, não é suficiente para explicar a capacidade de acionamento da identidade de empreendedor institucional nos casos analisados. Esta conclusão se reforça pela verificação no campo da possibilidade de atores que não são vinculados a tais agências especializadas acionarem as identidades de empreendedores difusor e motivador.

A relação entre as identidades mostrou-se, em algum nível, afetada pela narrativa do FOCCOs. Neste sentido, a dualidade entre os sistemas interativo e interpretativo revelou-se na forma com as principais identidades mobilizadas no campo se relacionam. Empreendedores institucionais, que exercem maior controle sobre a narrativa, se relacionam mais intensamente nas redes que derivam dos fóruns. Além disso, são centrais no *netdom* FOCCO. Desse modo, a agência empreendedora é conduzida por um núcleo de atores que se articulam e fortalecem um sistema de apoio mútuo que não só permitiu a emergência da inovação institucional, mas também garante sua reprodução. Portanto, inovação não é fruto da atuação de indivíduos dotados de atributos especiais.

Nossa análise mostrou ainda que a narrativa dos FOCCOs se constrói em torno da ideia de integrar ações no combate à corrupção. Integração e "combate à corrupção" são, portanto, os elementos-chaves desta narrativa. Seu impacto sob a dimensão moral leva a mobilização de diversos atores que encontram poucas oportunidades para resistir à narrativa. Pois, o combate à corrupção é um tema "público e notório" para o qual a narrativa dos fóruns sedimenta uma retórica que destaca a responsabilidade institucional dos órgãos de controle, a responsabilidade social dos cidadãos e a noção de que a

integração divide os custos e aumenta a efetividade das ações empreendidas com esse fim.

Encontramos ainda os mecanismos que atuam no processo de inovação institucional analisado aqui. Inicialmente multivocalidade e ação robusta foram destacadas como mecanismos que atravessam todo o processo. Argumentamos que esses garantem a capacidade de resiliência dos FOCCOs e a flexibilidade de sua forma institucional. Devido a estes mecanismos os fóruns não se dividiram ou desapareceram quando houve a necessidade de separar formalmente as contribuições de atores públicos e civis. A reorganização dos significados do estilo neste ponto deixou aberta sua interpretação. Como desdobramento, percebemos que a constituição de grupos de trabalhos e comissões temáticas nos fóruns ressaltou do caráter multivocal da narrativa e favoreceu seu potencial de mobilização. Assim, gerir interdependência em um campo que por natureza está povoado de atores muito diversos em termos de interesses e valores e, a partir disso, empreender inovações organizacionais, demanda multivocalidade e ação robusta. No caso dos FOCCOs o elemento principal aberto a múltiplas interpretações de pontos de vista infinitos é a ideia de "combate à corrupção". Destarte, se a narrativa do movimento fosse construída, por exemplo, apenas em torno do problema da fiscalização ou do desafio de promover mais transparência pública, ela seria insuficiente para mobilizar os apoiadores que hoje alcança.

Mobilização de apoiadores foi outro mecanismo identificado no processo de inovação via estilo FOCCO. Este demanda alcançar apoio permanente de outros atores no campo para garantir o sucesso da inovação organizacional. Entretanto, vimos que a mobilização inicial direciona-se para as principais agências especializadas do sistema de controle. Assim, descobrimos que a inovação dos FOCCOs só se tornou possível em função da presença do mecanismo de diversidade de ancoragem que atua no campo. A existência de condôminos âncoras no campo facilita o êxito da inovação, uma vez que oferece múltiplos apoios iniciais e impede que um ou dois atores se tornem indispensáveis para tornar os fóruns uma realidade. Todavia, mobilização de apoiadores não pode se limitar aos condôminos âncoras. Devido ao caráter multifacetado das iniciativas de fiscalização e promoção da transparência deve alcançar as demais organizações do campo.

O sucesso das iniciativas geridas nos fóruns é uma das fontes que contribuem para a reprodução da novidade organizacional. Divulgar boas práticas é uma das

estratégias animadoras utilizada pelos empreendedores motivadores. Estes atores acionam o mecanismo de contágio reforçando e espalhando a narrativa dos FOCCOs em outros *netdoms* por onde circulam. O mecanismo de contágio não só reforça os fóruns internamente, mas também contribui para a difusão do seu estilo. O mecanismo de contágio tende a ser reforçado pelas relações interpessoais. As relações de amizade e de confiança entre membros dos fóruns e deste para com outros atores do campo, em teoria, atuam como canais por onde a narrativa circula até ser adaptada a novos contextos. Em especial, as relações interpessoais que são criadas pelos FOCCOs cumprem uma função ainda mais importante para o sucesso da inovação institucional: garantem o impacto dos fóruns no trabalho cotidiano dos envolvidos, nível a partir do qual eles constroem as percepções sobre as experiências vivenciadas nos fóruns.

As lições tiradas desta tese nos mostram que inovações institucionais são gestadas dentro de campos organizacionais por atores que constituem um tipo especial de identidade nomeada aqui de empreendedor institucional. Embora as habilidades de tal identidade tenham sido corretamente destacadas na teoria das instituições, nossa tese sustenta que não são características inatas de qualquer indivíduo. Enquanto uma identidade, nos moldes definidos pela teoria dos *netdoms*, as habilidades associadas à essa identidade são desenvolvidas no processo de disputa pelo controle do campo entre identidades em um domínio de rede. Buscando resolver problemas práticos, atores sociais desenvolvem estratégias relacionais e manipulam significados para alcançar apoio e sustentar o alicerce social que acreditam sustentar melhor seu posicionamento no mundo. Esta atuação responde a contextos, eles buscam ser reconhecidos diante de outras identidades com as quais são obrigados a se relacionarem. Neste processo, aos poucos se adéquam e desenvolvem habilidades que constituem a identidade de empreendedor institucional. Não é possível, de antemão, saber quais atores sociais acionarão a identidade de empreendedor institucional em um *netdom*, pois como toda identidade esta é igualmente criada pelas relações ao longo prazo e por essas são transformadas. A habilidade da identidade de empreendedor institucional deriva de oportunidades reveladas em contextos.

Ao longo do caminho percorrido até aqui revelamos como os processos de gênese e consolidação dos FOCCOs ocorreram. Para finalizar nossa análise vamos, finalmente, propor pontos para uma agenda de pesquisa, os quais devem ser tratados em trabalhos futuros. Inicialmente, consideramos o principal interesse desta tese: entender

um processo de inovação institucional. Logo, chamamos atenção para a necessidade de replicar nosso estudo em outros campos organizacionais. Assim, podemos verificar se as funções desempenhadas pelos empreendedores institucionais voltarão a se destacar ou se o que encontramos no caso da fiscalização e da promoção da transparência é um fenômeno estritamente ligado à natureza do campo. Propomos, então, replicar o modelo baseado na teoria dos *netdoms* em outros contextos.

O segundo ponto da agenda proposta parte de uma observação do campo. Descobrimos que mais que uma rede de instituições mobilizadas para o combate à corrupção, os fóruns funcionam como um sistema de trocas multinível. Assim, apontamos que as trocas interorganizacionais só ganham substância à medida que são mediadas por redes interpessoais que se desenvolveram a partir das atividades dos fóruns. Neste sentido, pesquisas futuras sobre inovações institucionais em campos organizacionais devem considerar a natureza multiníveis que envolve as relações entre organizações. É preciso modelar as relações entre organizações e identidades para analisar como o posicionamento das primeiras em redes interorganizacionais influencia a posição de seus representantes em redes interpessoais⁷⁰. Nestes modelos, devemos incorporar também as relações interpessoais anteriores à inovação institucional.

Acreditamos que, ainda de forma latente, lançamos luz sobre o debate realizado na ciência política em relação à integração da "*web of accountability institutions*". Nossa pesquisa aponta a necessidade dos estudos sobre o tema incorporar as dimensão informais que conectam as instituições de controle. Nesse sentido, será necessário construir modelos que incorporem a dimensão das relações interpessoais (informais) na análise deste domínio de atividade. Nossa sugestão aqui vai na mesma direção da proposta de Granovetter (2007) ao propor a aplicação geral da perspectiva da imersão. Também no campo da fiscalização e da promoção da transparência, os efeitos do modo de imersão nas redes de relações interpessoais são fundamentais para explicar os processos que se desenrolam no campo. Ainda é preciso entender como tais relações podem atuar nos FOCCOs enquanto mecanismo de controle social, por exemplo.

Considerar os aspectos informais que integram as organizações em relações de troca, no entanto, não dispensa voltarmos a atenção para a importância da dimensão formal. Mesmo não tendo sido objeto desta tese, não é menos importante analisar o

⁷⁰ Para uma discussão sobre o modelo de rede multinível e aplicação do mesmo veja Lazega *et all* (2008) "*Catching up with big fish in the big pond? Multi-level network analysis through linked design*".

processo de regulação formal dos FOCCOs e o efeito de suas iniciativas no funcionamento dos sistemas de controle brasileiro. Limitando-se à análise do processo de constituição dos FOCCOs, esta tese deixou aberta a questão da relação entre as iniciativas ali promovidas e os desdobramentos que ela pode alcançar no sistema de controle. Podemos imaginar, por exemplo, que operações com a Lava-Jato podem encontrar sua raiz em uma organização do tipo FOCCO, se atentarmos para seu momento inicial: uma investigação local. Todavia, os desdobramentos ou a ampliação em sucessivas fases como a operação referida acima, parece depender de um ator que não está presente n^{os} fóruns: o poder judiciário.

A rigor, as ações dos fóruns são restritas às atividades de fiscalização e promoção da transparência. Atores estão mobilizados para identificar e construir provas sobre comportamentos desviantes e empreender ações que desmotivem tais comportamentos. Eles não têm controle sobre os desdobramentos de seu trabalho, portanto a almejada relação entre atuação dos movimentos e redução da "corrupção" dificilmente poderá ser estabelecida. Pela mesma razão, o risco de politização das ações que promovem, por mais cuidadosos que sejam em relação aos processos internos dos fóruns, está associado à atuação dos juizes e desembargadores que emitem a última palavra no sistema de controle brasileiro.

As ações dos fóruns restringem-se a uma dimensão específica do sistema de controle brasileiro, cujo principal efeito deve ser medido pelo aumento de iniciativas de repressão e prevenção nos estados brasileiros. Para mensurar o impacto deste estilo e chegar a conclusões robustas será preciso realizar um levantamento sistemático sobre a atividade ou a inatividade dos FOCCOs, MARCCOs, RCGPs e ARCCOs em todo território nacional. É preciso ressaltar mais uma vez que a gênese do estilo FOCCO surge da necessidade de coordenação entre as agências do campo da fiscalização e promoção da transparência. Atores imersos no campo identificam o problema e criam identidades empenhadas em construir um novo alicerce social para resolvê-lo. Contudo, o capital social construído parece muito tênue e dependente de atores-chaves que conseguem lidar com anseios antagônicos que se expressam no campo. Nesse sentido, precisamos entender como os setores dentro dos fóruns se relacionam e como pensam "o combate à corrupção". Uma boa pesquisa sobre esse tema pode nos ajudar a conhecer os riscos que corremos em função da atuação tão proativa do nosso sistema de controle em relação aos últimos acontecimentos da história do Brasil.

Referências Bibliográficas

ARANTES, Rogério Bastos. Polícia Federal e construção institucional. In: Avritzer, Leonardo e Filgueiras, Fernando (orgs). *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

AZARIAN, G.R.,. *The General Sociology of Harrison White: Chaos and Order in Networks*. Palgrave-Macmillan, NewYork. 2005

BARATTER, M. A.; FERREIRA, J. M.; COSTA, M. C. Empreendedorismo institucional: características da ação intencional. *Perspectivas Contemporâneas*, Edição Especial, p. 237-266. OUT/2010.

BATTILANA, J.; LECA, B.; BOXENBAUM, E. How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship. *The academy of management annals*, v. 3, n. 1, p. 65-107, 2009.

BORGATTI, S. P. and LOPEZ-KIDWELL, V. "Network Theory". In.: CARRINGTON, Peter J. e SCOTT, John "The sage Handbook of social network analysis". SAGE Publications, 2011.

CORONA, V., GODART, F., *Network-domains in combat and fashion organizations*. *Organization* 17, 283–304. 2010.

DIMAGGIO, P. J.; Interest and agency in institutional theory. In.: ZUCKER, L. (org.). *Institutional Patterns and Organizations*. Crambridge, MA: Ballinger, 1988.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*. V. 48, p. 147-160, ABR/1983

DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

EISENSTADT, S. N. Cultural orientations, institutional entrepreneurs and social change: comparative analyses of traditional civilization. *American Journal of Sociology*, v. 85, p. 840-869, 1980.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 2, n. 47, p. 61-80, 2007.

FONTDEVILA, J., WHITE, H.C., Power from switching across netdoms through reflexive and indexical language. *REDES-Revista Hispana Para el Análisis de Redes Sociales* 18, 326–349. 2010.

GIDDENS, A. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GODART, F. C.; WHITE, H. C. Switchings under uncertainty: The coming and becoming of meanings Poetics, [Volume 38, Issue 6](#), December 2010, Pages 567–586.

GOULD, R.V. e FERNANDEZ, R.M. Structures of mediation: a formal approach to brokerage in transaction networks. In *Sociological Methodology*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 89-126, 1989.

GRABHER, G., Trading routes, bypasses, and risky intersections: mapping the travels of “networks” between economic sociology and economic geography. *Progress in Human Geography* 30, 163–189, 2006.

GRANOVETTER, Mark. A construção social da corrupção. *Política & Sociedade*, Nº 9, Out/2006.

GRANOVETTER, Mark. Ação econômica e estrutural social: o problema da imersão. *Revista RAE-eletrônica*, v. 6, n.1, Art. 9, jan/jun. 2007.

HALL, P. A. e TAYLOR, R. C. R. As três versões do Neo-Institucionalismo. *Lua Nova*, Nº 58, 2003.

Lawrence, T. B. Power, Institutions and Organizations. In R. Greenwood, C. Oliver, K.Sahlin and R. Suddaby (Ed.) *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Sage Publications, Los Angeles, 2008.

LAZEGA *et all* "Catching up with big fish in the big pond? Multi-level network analysis through linked design". *Social Network*, 30, 159-176, 2008.

MAGUIRE, S., HARDY, C. e LAWRENCE, T. B. Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIV/AIDS treatment advocacy in Canada. **Academy of Management Journal**, v. 47, n. 5, p. 657-679, 2004.

MISCHE, A., WHITE, H.C., Between conversation and situation: public switching dynamics across network domains. *Social Research* 65, 695–724. 1998.

MOHR, J.W.; WHITE, H. C. How to model an Institution. *Theory and Society*. Vol 37, 5, 485-512. 2008.

MOHR, John e NEELY, Brooke. Modeling Foucault: Dualities of power in institutional fields, in Renate E. Meyer, Kerstin Sahlin, Marc J. Ventresca, Peter Walgenbach (ed.) *Institutions and Ideology (Research in the Sociology of Organizations, Volume 27)* Emerald Group Publishing Limited, pp.203 - 255. 2009

MUNIR, K. A.; PHILLIPS, N. The birth of the “Kodak Moment”: institutional entrepreneurship and the adoption of new technologies. *Organization Studies*, v. 26, n. 11, p. 1665-1687, 2005.

OLIVER, C. The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organization Studies*, V. 13, n. 4, p. 563-588, 1992.

PADGETT, John F. e POWELL, Walter. "The Problem of Emergence". In: PADGETT, John F. e POWELL, Walter *The Emergence of Organizations and Markets*. Princeton University Press, Princeton, 2012.

RIBERIO, A. C. *Estado, sociedade e o controle da política: centralidade e interação entre os mecanismos de accountability*. Universidade Federal de Minas Gerais.

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Pós-Graduação em Ciência Política. Dissertação de Mestrado, 2011.

RIBEIRO, A. C.; HIGGINS, S. S. *La interacción entre los mecanismos de rendición de cuentas bajo el prisma del análisis de redes sociales: un estudio sobre la red de monitoreo ciudadano del Proyecto A1M.*. Foro Internacional 216, Vol. LIV, nº 2, ABRIL-JUNIO/2014.

SCOTT, W. R. *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2008.

SCHUMPETER, A. Joseph.. *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

WHITE, H. C. *Identity and Control: How Social Formations Emerge*. 2a Edição. New Jersey: Princeton University Press. 2008.

WHITE, H., FUHSE, J., THIEMANN, M., BUCHHOLZ, L., *Networks and meaning: styles and switchings*. Soziale Systeme 13, 543–555. 2007.

APÊNDICES

Apêndice 1 – Roteiro de Entrevistas

Roteiro de entrevista – Pesquisa CAPITAL SOCIAL E DENSIDADE DE REDE: a produção da transparência e da fiscalização na gestão pública.

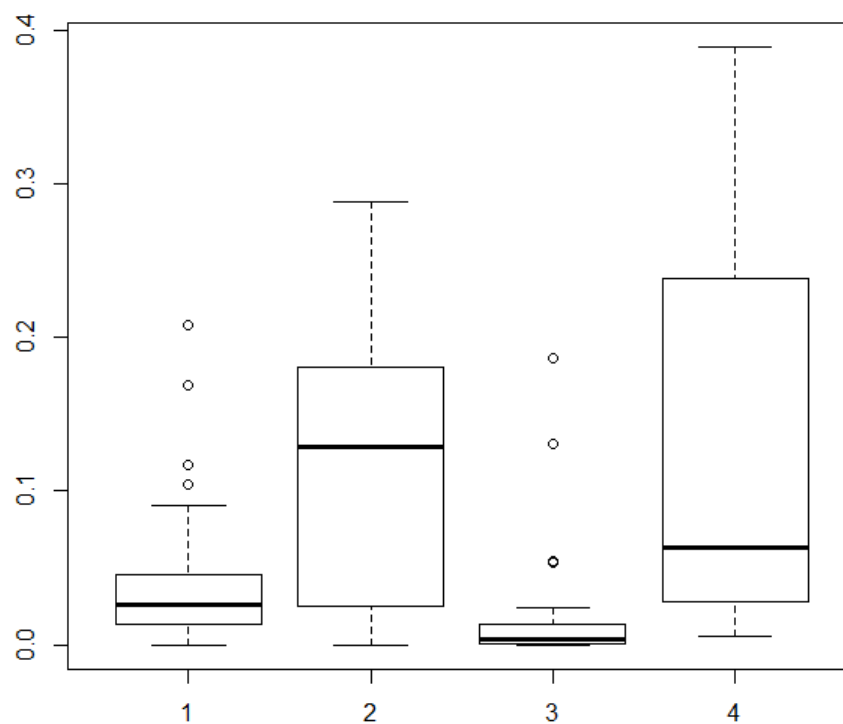
Bom dia! / Boa Tarde!

Meu nome é Antônio Carlos Ribeiro sou Doutorando em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais e pesquisador do Centro de Pesquisas Quantitativas em Ciências Sociais da mesma instituição. Estou desenvolvendo minha tese de doutorado em uma pesquisa sobre os mecanismos de coordenação e colaboração dos Fóruns de Combate à Corrupção (FOCCOs) nos Estados de Alagoas, Pernambuco e Paraíba. Eu quero entender como uma organização da natureza dos FOCCOs tem funcionado e se desenvolvido. A Pesquisa conta com o apoio do CNPQ e encontra-se na sua segunda fase, já que a primeira correspondeu ao estudo do material disponibilizado pelos FOCCOs por e-mail ou na web.

Nossa primeira visita ao seu Estado tem com objetivo conhecer os membros do FOCCO (AL/PE/PB) através de uma conversa sobre sua trajetória profissional, sobre o tema da corrupção e a respeito de sua experiência no FOCCO e sua percepção sobre a atuação deste. Para que eu possa analisar com calma nossa conversa, peço licença para gravar a mesma. Garanto que seu nome não será relacionado às suas colocações em nenhum documento (relatório, artigo, tese etc.), deste modo fique a vontade para responder livremente as questões que orientaram nossa conversa. Você poderia ceder essa entrevista?

- 1) Para começar eu gostaria que você dissesse seu nome, idade, formação, sua filiação institucional, tempo de carreira, o cargo que ocupa no momento. Enfim, gostaria de ouvi um pouco sobre sua trajetória profissional. (Existe um plano de carreira? Como acontecem as promoções?).
- 2) Gostaria que você falasse como e quando sua trajetória profissional cruzou com o tema da corrupção.
- 3) Você poderia me dizer qual é sua visão sobre corrupção? O que seria um comportamento ou ação corrupta [*loop* e/ou *díade*]? Seria possível citar algum exemplo que tenha acontecido aqui no seu Estado?
- 4) Em sua opinião, quais são os mecanismos e recursos que existem hoje no seu Estado para enfrentar a corrupção? Qual sua avaliação desses mecanismos? (quais as instituições e estratégias existem para combater a corrupção no estado?)
- 5) Vamos falar com sobre o FOCCO. Com você avalia a atuação do FOCCO entre esses mecanismos? Quais as contribuições do FOCCO, em sua opinião? O que pode melhorar?
- 6) Como você ficou conhecendo o FOCCO. Fale sobre sua participação no FOCCO. Você atua no FOCCO desde que ano? Como foi sua indicação para participar do fórum? Como é sua atuação no FOCCO?

- 7) Vamos pensar um pouco no funcionamento do FOCCO. Pensando no conjunto das organizações e pessoas que compõe o FOCCO, você poderia descrever um panorama geral de como o fórum atua? Fale um pouco sobre como você percebe o papel de cada membro? Existem “funções”, contribuições específicas, que apenas um ou outro membro (ou grupo de membros) pode dá? (investigador, fornecedor de informações, captação de recursos, responsáveis por parcerias externas, etc)
- 8) Você poderia citar exemplos de parcerias realizadas entre os membros do FOCCO (trocas de informação, expertise, conselho, recursos físicos, realização de eventos, etc).
- 9) Existe algum caso de corrupção no seu Estado que tenha sido investigado ou discutido pelo FOCCO ou por parcerias entre membros dos FOCCO? Quais foram os membros mais ativos? Fale mais sobre isso.
- 10) Em relação à agenda do FOCCO, como ela é definida?
- 11) Fale um pouco das estratégias desenvolvidas para cumprir essas agendas?
- 12) Quais são os canais de comunicação do FOCCO com o cidadão comum e com outras organizações em geral?. Como você os avalia?
- 13) Agora vamos falar um pouco sobre os resultados alcançados pelo FOCCO. Vamos pensar nos resultados alcançados pelo FOCCO, desenvolvimento de parcerias, investigações conjuntas, iniciativas de formação para a cidadania, etc. Quais têm sido os resultados alcançados do FOCCO? Tem atingido seus objetivos? Sim, não e por que? Fale um pouco sobre os mais relevantes.
- 14) Qual é a importância do FOCCO para realização de seu trabalho ou atividades na instituição que você representa no Fórum?
- 15) Hoje quais são as suas principais motivações para participar do FOCCO e quais são as maiores dificuldades que encontra para continuar participando?
- 16) Como essa participação se relaciona com sua carreira? (é bom, é ruim? Por quê?).
- 17) Hoje, em sua opinião, que são as pessoas mais relevantes no seu Estado comprometidas com combate à Corrupção? Por que essas pessoas são importantes?

Apêndice 3.1 – Distribuição das centralidades no sistema interativo*

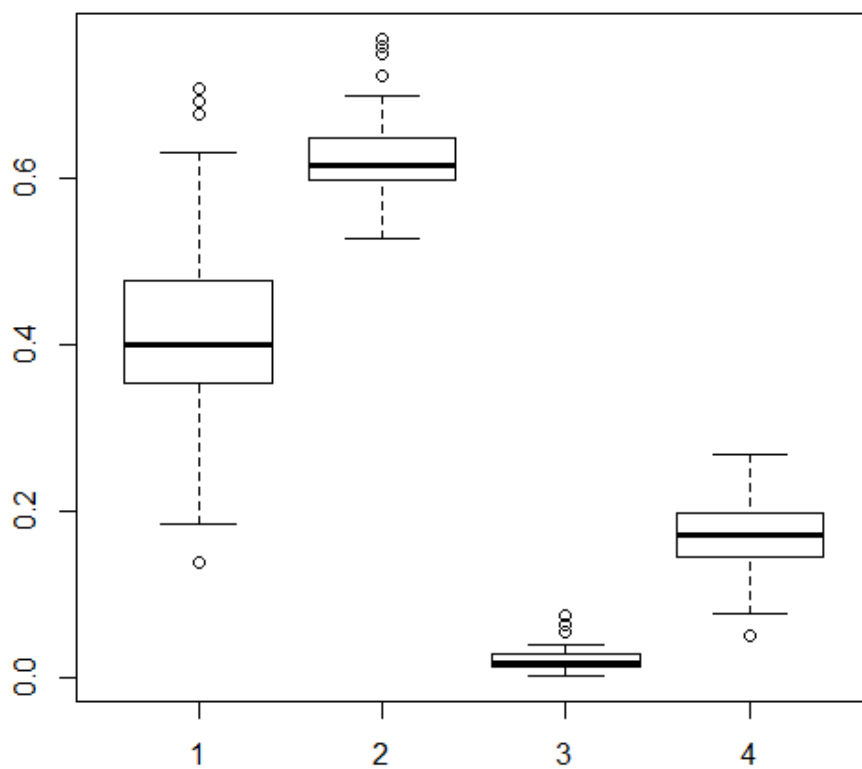
Elaboração Própria

*1= Grau nodal, 2= Proximidade, 3= Intermediação, 4= *Eigenvector*

Apêndice 3.2 – Número de vezes que ocupam os papéis intermediário

Atores	Nº de vezes como Coordenador	Atores	Nº de vezes como Representantes	Atores	Nº de vezes como Guardiões
	Média:8,22		Média: 2		Média: 3,23
38	40	62	35	62	66
<u>19</u>	24	<u>19</u>	12	<u>19</u>	19
62	20	38	9	38	11
<u>63</u>	18	26	3	28	2
9	13	<u>55</u>	2	51	2
4	8	<u>51</u>	1	4	0
25	8	4	0	5	0
22	7	5	0	9	0
28	7	9	0	10	0
11	6	10	0	11	0
17	6	11	0	13	0
10	5	13	0	15	0
40	5	15	0	17	0
<u>51</u>	5	17	0	18	0
56	4	18	0	22	0
60	3	22	0	25	0
13	2	25	0	26	0
<u>52</u>	2	28	0	31	0
53	2	31	0	35	0
18	1	35	0	40	0
26	1	40	0	43	0
<u>55</u>	1	43	0	52	0
72	1	<u>52</u>	0	53	0
5	0	53	0	54	0
15	0	54	0	55	0
31	0	56	0	56	0
35	0	60	0	60	0
43	0	<u>63</u>	0	<u>63</u>	0
54	0	64	0	64	0
64	0	66	0	66	0
66	0	72	0	72	0

Fonte: Elaboração Própria

Apêndice 3.3 – Distribuição das centralidades no sistema interpretativo*

Elaboração Própria

1= Grau nodal, 2= Proximidade, 3= Intermediação, 4= Eigenvector

Apêndice 3.4 – Composição e tipo dos blocos de palavras-chave*

Tipo de bloco	Palavras-chave da composição
Bloco 1 predomina o viés punitivo	Acompanhar, Inquérito , Julgar , Roubar , Treinar , Visibilidade, Illegal , Pedagógico .
Bloco 2 predomina o viés punitivo	Afastar , Apurar , Manifestar, Compartilhar , Palestrar .
Bloco 3 predomina o viés repressivo	Desviar , Processar , Denunciar , Investigar , Prevenir , Divulgar , Capacitar , Criminalizar , Policiar.
Bloco 4 predomina o viés educativo	Articular , Oficiar , Projeto , Campanha , Conveniar , Obrigar .
Bloco 5 predomina o viés repressivo	Intervir, Condenar , Detectar , Fraudar , Parecer .
Bloco 6 predomina o viés preventivo	Estimular , Planejar , Cultura , Fiscalizar, Orientar , Responsabilizar, Irregular .
Bloco 7 predomina o viés repressivo	Prender , Punir , Recomendar , Impor , Mobilizar , Trocar , Enfrentar, Cooperar .

Elaboração própria. Dados de pesquisa.

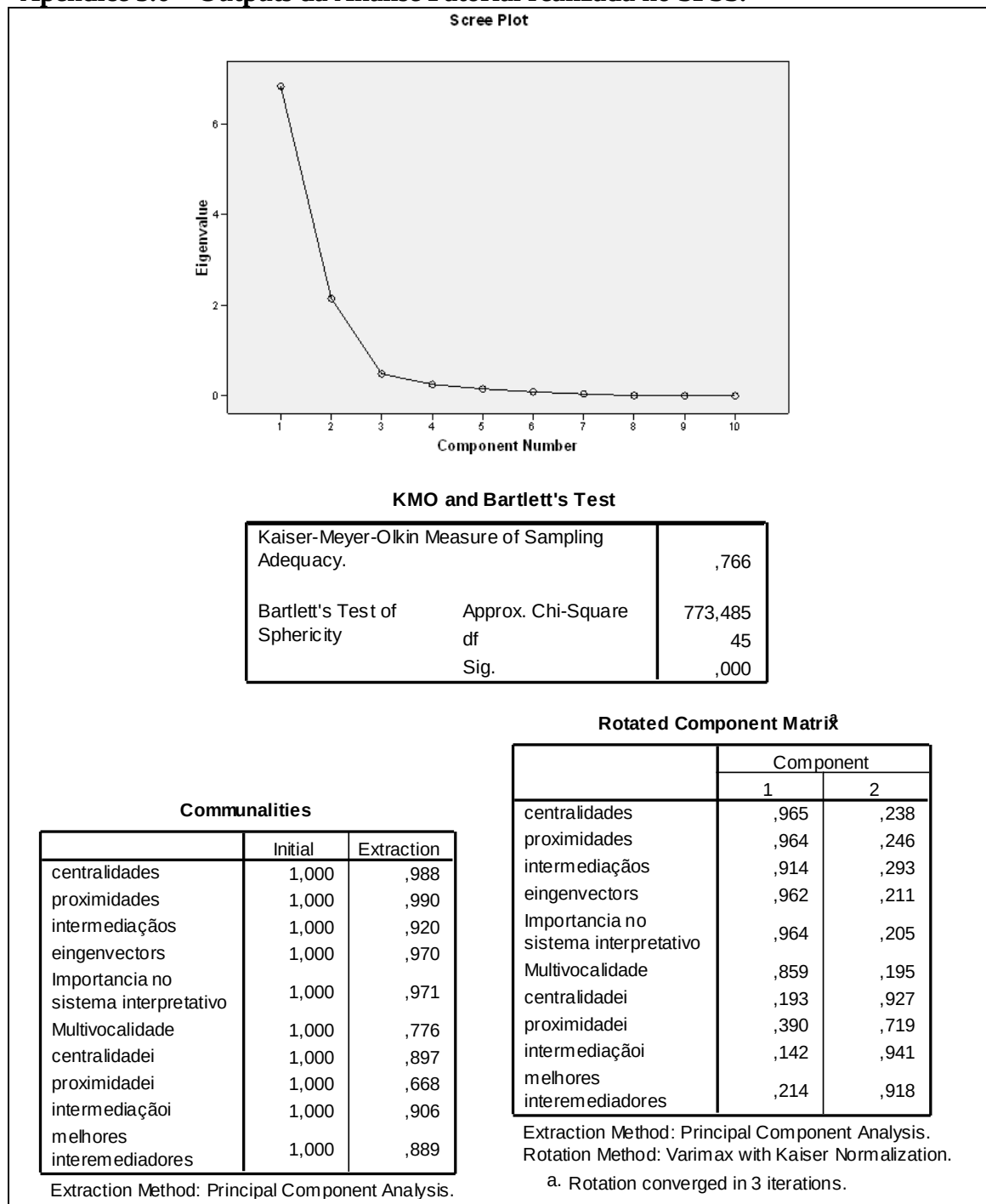
As cores mostram a relação das palavras-chave com a tipologia desenvolvida no quadro 3.5, sendo preta para ações preventivas-punitivas; vermelha para ações repressivas-punitivas; verde para ações preventivas-educativas; e azul para ações repressivas-educativas.

Apêndice 3.5 – Matriz de densidade e Matriz imagem da análise de Blocos.

Matriz de densidade entre blocos*.							
	Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3	Bloco 4	Bloco 5	Bloco 6	Bloco 7
4, 9, 17, 35, 40, 43, 52, 64, 72	0,86	0,82	0,22	0,20	0,18	0,33	0,17
5, 10, 18	0,33	0,53	0,63	0,11	0,67	0,10	0,17
11, 13, 19, 25, 28, 31, 54, 55	0,89	0,30	0,21	0,31	0,25	0,32	0,09
15, 22, 26	0,25	0,20	0,19	0,06	0,13	0,14	0,04
38, 51, 56, 62, 63	1,00	1,00	0,64	0,57	0,72	0,60	0,18
53, 60, 66	0,92	0,73	0,67	0,17	0,13	1,19	0,13
*Densidade = arcos observados/n*m; onde n=nº de atores e m=nº de palavras-chave em cada bloco.							
Matriz imagem aplicado o critério de densidade*.							
	Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3	Bloco 4	Bloco 5	Bloco 6	Bloco 7
4, 9, 17, 35, 40, 43, 52, 64, 72	1	1	0	0	0	0	0
5, 10, 18	0	1	1	0	1	0	0
11, 13, 19, 25, 28, 31, 54, 55	1	0	0	0	0	0	0
15, 22, 26	0	0	0	0	0	0	0
38, 51, 56, 62, 63	1	1	1	1	1	1	0
53, 60, 66	1	1	1	0	0	1	0
*Densidade da rede = 0,41							

Elaboração própria.

Apêndice 3.6 – Outputs da Análise Fatorial realizada no SPSS.



Apêndice 5.1 – Lista de Cliques na rede de amizade no *Facebook*.

1: 29 50 51 62
2: 35 50 51 62
3: 50 51 55 62
4: 43 51 55 62
5: 28 29 51 62
6: 27 35 62 75
7: 29 56 62 72
8: 56 62 72 75
9: 56 62 69
10: 35 56 62 75
11: 4 5 18 20 21
12: 4 5 18 20 22
13: 4 5 9 18 20
14: 4 5 27
15: 5 27 75
16: 5 9 75
17: 9 18 24
18: 4 11 25
19: 4 11 18
20: 12 13 17 18
21: 4 12 17 18
22: 13 17 25
23: 4 17 22 25
24: 4 17 18 22
25: 35 56 71 75

ANEXOS

Anexo 4.1 – Programação do Seminário Nacional sobre Cooperação para a Prevenção e o Combate à Corrupção.

Seminário Nacional sobre Cooperação para a Prevenção e o Combate à Corrupção

Em 20 de maio de 2005 nasceu no Estado da Paraíba o Fórum Paraibano de Combate à Corrupção – FOCCO/PB, movimento de órgãos públicos que apresentava como missão a melhoria das ações de combate à corrupção. Para cumprir essa missão foram criados dois objetivos: melhoria da interação entre os órgãos públicos e o fomento ao controle social.

A realização de um Encontro Nacional de Movimentos Contra a Corrupção não poderia ter uma data mais propícia como a que comemora os 10 anos de criação do FOCCO/PB, sendo proposto para este projeto o mês de maio como data e o Estado da Paraíba como sede.

Público-alvo _____

Servidores dos órgãos de controle e sociedade civil.

Inscrições _____

A inscrição será gratuita, devendo ser realizada no período de 30 de abril a 15 de maio de 2015, por intermédio do *site* do FOCCO-PB (www.foccopb.gov.br).

Programação

20 de Maio - Quarta - 19 às 22h

- ▶ Credenciamento
- ▶ Abertura
- ▶ Palestra: “Cooperação para a Prevenção e o Combate à Corrupção”
Fábio George Cruz da Nóbrega
Procurador da República e Conselheiro Nacional do Ministério Público (CNMP)
- ▶ Palestra: “Avaliação da Transparência Pública nas Prefeituras da Paraíba”
André Carlo Torres Pontes
Conselheiro do TCE/PB
- ▶ Debate

21 de Maio - Quinta - 08h30 às 12h30

- ▶ Palestra: “Lei Anticorrupção”
Patrícia Souto Audi
Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção - CGU
- ▶ Oficinas / Workshop / Minicursos
- ▶ Reunião Técnica
Para os órgãos de controle
FOCCO/PB (Transparência)
FOCCO/PE (Transparência)
FOCCO/AL (Transparência)
ENCCLA (Transparência)



21 de Maio - Quinta - 14 às 18h30

- ▶ Palestra: “Observatórios Social do Brasil: a qualidade da aplicação dos recursos públicos”.
Roni Enara Rodrigues
Diretora Executiva da Rede de Observatórios Social do Brasil
- ▶ Oficinas / Workshop / Minicursos
- ▶ Reunião Técnica
Para órgãos de controle
FOCCO/GO (Lei Anticorrupção)
FOCCO/SP (Lei Anticorrupção)
Rede de Controle/MS (Controles Internos)
Rede de Controle/MT (Obras Públicas)
Rede de Controle/RJ (Defesa Civil)
Marcco/RN (Cidadania)

22 de Maio - Sexta - 08h30 às 12h30

- ▶ Palestra: “Democracia e Corrupção”
Eduardo Ramalho Rabenhorst
Vice-Reitor da UFPB
- ▶ Oficinas / Workshop / Minicursos
- ▶ Reunião Técnica (órgãos de controle)
Palestra: “O TCU e a Rede de Controle”
Rainério Rodrigues Leite - Secretário-Geral do TCU
Palestra: “Temas, debates e desafios dos Fóruns de Combate à Corrupção (FOCCO) em três Estados do Nordeste.”
Antônio Carlos Ribeiro
Doutorando e Professor da Unifal-MG
Debate
Discussão sobre propostas do Seminário para uma maior interação Nacional.
- ▶ Encerramento e Avaliações

Anexo – Declaração de revisão das normas legais da Língua Portuguesa.**DECLARAÇÃO**

Declaro para o devido fim e efeito que eu Vitor Hugo da Silva,
identidade nº MG 746-702 – SSP/MG, *Registro do MEC-* 1356,
Belo Horizonte MG. Revisei a Tese de Doutorado em Sociologia do
aluno ANTONIO CARLOS ANDRADE RIBEIRO *intitulada “MUDANÇA E*
ESTABILIDADE EM CAMPOS INSTITUCIONAIS: estudo de um estilo
inovador no campo de fiscalização e promoção da transparência pública.” do
centro de Pós- Graduação e Pesquisas em Sociologia–da Faculdade de
Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais -
UFMG. Visando as normas legais da Língua Portuguesa.

Por ser verdade, firmo a presente.

Belo Horizonte, 02 de maio de 2016.

Vitor Hugo da Silva

Professor Credenciado