

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**ESTADO, SOCIEDADE E O CONTROLE DA POLÍTICA:**  
**Centralidade e interação entre os mecanismos de *Accountability*.**

ANTÔNIO CARLOS RIBEIRO

Belo Horizonte

2011

ANTÔNIO CARLOS RIBEIRO

**ESTADO, SOCIEDADE E O CONTROLE DA POLÍTICA:  
Centralidade e interação entre os mecanismos de *Accountability*.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Wanderley Reis

Co-Orientador: Silvio Salej

Belo Horizonte

2011

ANTÔNIO CARLOS RIBEIRO

ESTADO, SOCIEDADE E O CONTROLE DA POLÍTICA:  
Centralidade e interação entre os mecanismos de *Accountability*.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Dissertação defendida em: 04/07/2011

Banca examinadora:

---

Professor Doutor Bruno Wanderley Reis (orientador)  
Departamento de Ciência Política / UFMG

---

Professor Doutor Silvio Segundo Salej Higgins (co-orientador)  
Departamento de Sociologia e Antropologia / UFMG

---

Professor Doutor Fernando de Barros Filgueiras  
Departamento de Ciência Política / UFMG

---

Professor Doutor Mário Fuks  
Departamento de Ciência Política / UFMG

## **Agradecimentos**

Agradeço aos meus familiares e amigos, em especial as mulheres da minha vida:

Raimunda Ribeiro da Silva e Mayra Thaís Silva Andrade.

## **EPIGRAFE**

“... só para acrescentar, a realidade do nosso município é triste, a corrupção está instalada em todas as esferas do executivo e legislativo. Esses não dão acesso a nenhum documento ou balanços, nós temos que pegar via MP. Somos ameaçados de morte, retaliados, ou seja, não somos convidados para nenhuma reunião de câmara ou conselho, audiência pública etc...”

(Relato de um dos respondentes da pesquisa).

## RESUMO

Este trabalho aborda o problema da interação entre os mecanismos de *accountability* (O'Donnell, 2001). Deixando em segundo plano a questão da efetividade desses mecanismos, investigou-se o padrão relacional de um conjunto de organizações civis que demandam o controle da administração pública, a partir de ações de combate à corrupção e à improbidade administrativa. Esses atores foram considerados como um tipo específico de agentes sociais da política de *accountability*. Aplicou-se a abordagem relacional, por meio da técnica de análise de redes sociais, para investigar o modo como as instituições pesquisadas se conectam aos demais mecanismos de controle da política. A estratégia analítica aplicada permitiu investigar a centralidade e a interação entre os agentes de *accountability*. Foram encontrados indícios que permitem problematizar a centralidade dos mecanismos horizontais de *accountability*, bem como seus efeitos sobre o padrão relacional das instituições pesquisadas. Constatou-se que embora os atores pesquisados estejam fortemente conectados à dimensão horizontal da *accountability*, os agentes sociais interagem entre si, o que pode contribuir para diminuir a dependência em relação aos mecanismos legalmente capacitados para impor sanções aos transgressores.

**Palavras Chaves:** *Accountability*, Abordagem Relacional, Análise de Redes Sociais, Organizações Civis, Corrupção.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A1M	Projeto Adote um Município
ABRACCI	Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade
AMARRIBO	Amigos Associados de Ribeirão Bonito
ARS	Análise de Redes Sociais
CGU	Controladoria Geral da União
IFC	Instituto de Fiscalização e Controle
IP's	Instituições Participativas
MCCE	Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral
MP	Ministério Público
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
TCE	Tribunal de Contas Estaduais
TCU	Tribunal de Contas da União
UJS	União da Juventude Socialista

## LISTA DE TABELAS

TABELA 3.1 - Desenvolve ações PRINCIPALMENTE no âmbito...	60
TABELA 3.2 – Situação das instituições pesquisadas em relação ao tema do controle da administração pública (combate a corrupção e a improbidade administrativa)	60
TABELA 3.3 – Recursos Financeiros	61
TABELA 3.4 – Avaliação Média da contribuição das instituições listadas para o controle da administração pública (combate a corrupção e a improbidade administrativa)	64
TABELA 3.5 – Principais fontes de informação	65
TABELA 3.6 – Parcerias que tendem a potencializar a ação	66
TABELA 3.7 – Percepções acerca das parcerias com entidades estatais	67
TABELA 3.8 – Mantém representantes em Instituições Participativas	69
TABELA 3.9 – Algum membro ocupa ou já ocupou cargos públicos de...	70
TABELA 3.10 – Origem das relações que estruturam a Rede de Ação	75



## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1.1 - Mecanismos e Recursos de <i>Accountability</i> .....	31
QUADRO 1.2 - Tipos de mecanismos de <i>accountability</i> social .....	33
QUADRO 3.1 – Correlação redes componentes e Rede de Ação .....	73
QUADRO 3.2 – Regressão redes componentes e Rede de Ação .....	74
QUADRO 3.3 – Descrição da Rede de Ação .....	76
QUADRO 3.4 – Comparação das médias de centralidade de entrada Tipo Especializadas X Outros agentes de <i>accountability</i> .....	82
QUADRO 3.5 – Efeito do atributo especializadas sobre a centralidade de entrada .....	83
QUADRO 3.6 – Densidades dentro e entre grupos de atores da <i>accountability</i> .....	85
QUADRO 3.7 – Relações entre agentes de monitoramento cidadão e outros grupos .....	87
QUADRO 3.8 – Probabilidade de relações entre os agentes da <i>accountability</i> .....	90
QUADRO 3.9 – Resumo das tabelas de Contingência Relacional. Relações... ..	94
QUADRO 3.10 – Tendências a estabelecer laços. Agentes de monitoramento cidadão pesquisados (valores >1) ... ..	95
QUADRO 3.11 – Probabilidade de laços entre os agentes de monitoramento cidadão pesquisados... ..	96
QUADRO 3.12 – Probabilidade de relações entre os agentes da <i>accountability</i> .....	96

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 3.1 – Sociograma da Rede de Ação de Monitoramento Cidadão .....	79
FIGURA 3.2 – Sociogramas das redes por tipo de relação e tipos de mecanismos .....	93

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO – Controle Social ou accountability?</b> .....	10
<b>CAPÍTULO I – A ACCOUNTABILITY NA TEORIA DEMOCRÁTICA: da efetividade ao problema da interação entre os mecanismos de controle.</b> .....	16
1.1 - <i>Accountability</i> .....	16
1.2 – Identificando ações de <i>accountability</i> .....	18
1.3 – <i>Accountability</i> na teoria democrática .....	21
1.4 – Desagregando o conceito: caracterização dos grupos de agentes da política de <i>accountability</i> social.....	28
Encaminhamentos.....	33
<b>CAPÍTULO II – A ABORDAGEM RELACIONAL E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA O ESTUDO DA POLÍTICA NO BRASIL: novos elementos para agenda sobre accountability.</b> .....	36
2.1 – A abordagem relacional como perspectiva analítica .....	38
2.2 – A abordagem relacional no Brasil: algumas promessas e apostas.....	42
2.3 – A abordagem relacional no Brasil: achados, críticas e avanços .....	44
Encaminhamentos: abordagem relacional no Brasil e <i>accountability</i> .....	53
<b>CAPÍTULO III – ACCOUNTABILITY E OS ASPECTOS RELACIONAIS:</b> .....	58
<b>centralidade e interação entre os mecanismos de controle da política.</b> .....	58
3.1 – Caracterização das organizações civis pesquisadas.....	59
3.2 - Disposições para interação .....	62
3.2.1 – Relação com as instituições participativas. ....	68
3.2.2 – Relação com as instituições clássicas da política democrática.....	69
3.3 – Dimensão Relacional.....	71
3.3.1 – Configuração da rede.....	72
3.3.2 – Morfologia da Rede de Ação de Monitoramento Cidadão.....	78
3.3.3 – Testando hipóteses.....	80
3.3.4 – Tipos de relações e os papéis dos mecanismos de <i>accountability</i> .....	91
Encaminhamentos.....	98
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS E DESDOBRAMENTOS</b> .....	99
<b>ANEXOS</b> .....	103
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	1144

## INTRODUÇÃO – Controle Social ou accountability?

As discussões sobre o papel da Sociedade no controle da política ganhou novo fôlego no início desse século, a partir de um processo de reelaboração do conceito de Controle Social. Esse fenômeno encontra-se estritamente associado às discussões sobre o aprofundamento da democracia mediante a atuação dos atores sociais na vida política. Embora o novo sentido do controle social reconheça a importância de se incorporar ao estudo da política a dimensão da vida social e as ações dos atores que ali circulam, reserva ao Estado o papel de objeto a ser controlado. Assim, o foco proposto deixa de lado a responsabilidade dos atores estatais atuarem como mecanismos de controle da política. Não se questiona, por exemplo, sobre a importância ou o impacto desses no padrão de relacionamento entre os atores sociais. Sob esse prisma, deve-se questionar o alcance de tal conceito reelaborado e buscar um caminho alternativo que permita melhor compreensão do problema do controle da política, de forma a incluir todos os agentes envolvidos.

Na academia brasileira, a recepção do novo sentido do conceito de controle social, ainda sob algumas resistências, gerou uma agenda de pesquisa pautada pela atuação de setores organizados da sociedade civil no controle da gestão das políticas públicas. Nessa agenda, procura-se verificar o grau de efetividade de algumas instituições enquanto mecanismos de controle da política. Dentre os principais estudos, destaca-se o volume de investigações sobre o potencial dos conselhos gestores de políticas<sup>1</sup> no exercício do controle do Estado pela Sociedade, via influência sobre a elaboração, implementação e fiscalização de políticas públicas (ALBUQUERQUE, 2007, CUNHA, 2003, PEDRINI, ADAMS e SILVA, 2007, PESTANA, VARGAS e CUNHA, 2007, RIBEIRO, 2009, SILVA, 2007, WENDHANSEN, 2002). É possível encontrar, também, quem investigue o papel das ONGs no exercício deste tipo de controle (STORCH, 2004). Ocupando-se desse aspecto, os pesquisadores têm tentado demonstrar ou refutar a tese segundo a qual tais instituições têm construído novas formas de controle da Sociedade sobre a coisa pública. De um modo geral, os resultados de pesquisa ressaltam os limites apresentados por essas instituições, revelando a fragilidade no nível de organização dos movimentos sociais (ALBURQUERQUE, 2007, RIBEIRO, 2009); a cultura política de submissão arraigada na população brasileira, principalmente manifesta na representação dos usuários nos conselhos gestores de política (PESTANA, VARGAS e

---

<sup>1</sup> A particularidade desses conselhos está no fato de serem órgãos colegiados permanentes e vinculados, nos três níveis de governo, à estrutura administrativa do Estado.

CUNHA, 2007, SILVA, 2007); a ausência de vínculo com outros mecanismos de controle (PESTANA, VARGAS e CUNHA, 2007, CUNHA, 2003), a baixa representatividade e conseqüente falta de legitimidade dos conselheiros, pela pouca organicidade com sua base (RAICHELIS, 2008); a desinformação generalizada (RAICHELIS, 2008).

Em outra direção, Duarte (2006) reivindica nova pauta ao questionar se as informações e dados disponíveis em *sites* de órgão e entidades governamentais, tais como Tribunais de Contas, Secretaria do Tesouro, Secretarias Estaduais da Fazenda, são apropriados para potencializar o exercício do “controle social”. Para além da novidade da pauta, chama atenção o modo como a autora pensa o problema do controle social como uma questão cultural. Após destacar a existência de um extenso arcabouço jurídico-normativo com vistas à regulação de recursos vinculados às políticas de educação, Duarte (2006, p. 1) questiona: “de que adianta todo o esforço para introduzir dispositivos democratizadores na legislação se, ao mesmo tempo, não desenvolvemos uma cultura política de controle social?”

A entrada da acepção política do controle social na academia encontra-se motivada, além da força do novo conceito no campo movimentalista, também pelo feedback dado por entidades do Estado, tais como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU), no sentido de incentivar a organização social para efeito do controle das políticas públicas e do combate à corrupção<sup>2</sup>. Um exemplo deste tipo de feedback é a palestra da professora Lígia Pavan Baptista intitulada “Controle Social e Cidadania” no ciclo de palestras “Diálogo Público”, evento promovido pelo TCU<sup>3</sup>. Essa iniciativa mostra, por um lado, a força que o tema conquistou, mas, por outro, revela a dificuldade encontrada para garantir seu *status* teórico.

O problema de fundamentar a noção em foco, a partir do pensamento político, garantindo assim uma maior legitimidade ao seu uso para pensar as relações políticas, deve-se em parte à sua ausência nas reflexões em torno do tema. Não por negligência, e sim pela contemporaneidade da demanda. Para se ter uma idéia, estudos do primeiro grande ciclo de movimentos sociais ocorrido entre meados das décadas de 1970 e 1990, como o balanço realizado por Doimo (1995), demonstram que isto não fazia parte do repertório discursivo daquele momento. Seu estudo demonstra que mais do que qualquer demanda por controle social da coisa pública, o que predominava era uma postura de recusa e até mesmo de negação

---

<sup>2</sup> Ao falar em corrupção no âmbito dessa dissertação tem-se em mente a busca pelo aumento da efetividade das políticas públicas.

<sup>3</sup> Outra iniciativa notável foi a promoção do “I Seminário Nacional de controle social” promovido pela CGU. A presença da academia pode ser percebida através da participação do professor Leonardo Avritzer (UFMG) e da professora Maria Valéria Correia (UFAL).

da institucionalidade política. Mesmo no estudo de Gohn (2006), que se propõe a sistematizar as várias teorias dos movimentos sociais, não arrola sequer uma vez o conceito de controle social.

É emblemático, pois, que ela tenha aparecido com força neste início de século. Originalmente, a expressão “controle social” foi cunhada e desenvolvida pela sociologia americana do século XX e encontra sua matriz nas discussões durkheimianas acerca do problema da ordem e da integração social (ALVAREZ, 2004). Dentro da sociologia, o sentido do controle social nunca se referiu a processos de controle do Estado pela Sociedade. A reelaboração do conceito, por parte dos movimentos sociais e de profissionais das ciências sociais aplicadas, outras áreas que não da sociologia, desconhece as discussões iniciais sobre o conceito e o transforma irrefletidamente. De um “conceito descritivo do processo de influência e domínio do coletivo (Estado) sobre o individual (grupos sociais) [passa a um] conceito operacional para designar o processo e os mecanismos de controle da Sociedade sobre o Estado” (DUARTE, 2006).

Hoje, no Brasil, a acepção política do conceito encontra-se tão fortemente disseminada que é capaz de orientar comportamentos na esfera política, os quais vêm transformando a relação Estado/Sociedade e afetando a estrutura jurídico-normativa do país. É o caso, por exemplo, da Lei 9840/99 (Lei anticorrupção), da Lei Complementar 135/10 (Lei da Ficha Limpa) e da proposta de organização da administração pública e das relações com entes de colaboração<sup>4</sup>.

Todavia, se a presença do conceito no pensamento político não se manifestou em outras épocas, isso não significa que o problema da relação Estado/Sociedade, sob o prisma do controle do poder, é um tema novo no estudo da política. Duas questões se colocam a partir deste ponto: qual é o conceito que, na teoria política, descreve essa relação? Por que não possui, no debate atual, a força adquirida pela noção de controle social? A partir daí, pode-se então questionar se o estudo das relações entre Sociedade e Estado, tendo em vista o controle da política, deveria ser pensado a partir de um conceito reelaborado ou se a ciência política oferece uma alternativa teoricamente sustentada e capaz de oferecer maiores desdobramentos para investigação em torno do tema.

---

<sup>4</sup> Esta proposta define a categoria controle social como aquele “exercido pela sociedade civil, por meio da participação nos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública e na execução das políticas e programas públicos” (2007, 55). Reconhece como meios de controle social, entre outros: I) participação em consulta pública ou audiência pública; II) exercício do direito de petição ou de representação; III) denúncia de irregularidades; IV) atuação do interessado nos processos administrativos; V) participação em órgãos colegiados, na forma de lei.

Em relação à segunda pergunta levantada, trabalha-se com a hipótese segundo a qual os atores que demandam o controle sobre o Estado pela Sociedade não só desenvolveram uma linguagem própria, como ocorreu no caso do “Movimento Popular” pós-70 no Brasil (DOIMO, 1995), como também sustentam uma rede social capaz de dar efetividade e mobilidade a essa linguagem. Como se viu, a promoção de uma nova acepção à categoria “controle social” surtiu efeitos também no mundo acadêmico. O conceito reelaborado passou a fazer parte do repertório de muitos pesquisadores de diferentes formas. Contudo, a recepção desse conceito resultou em uma agenda limitada principalmente por questões sobre efetividade das ações surgidas no campo social. Contra a nova acepção do conceito de controle social, além do seu sentido originário, pesa o fato de se tratar de um termo polissêmico e muito amplo, o que diminui seu potencial analítico. A sobrevalorização positiva dos atores sociais em relação aos estatais é outro fator que limita o alcance de pesquisas baseadas nessa categoria. A nova acepção do conceito de controle social termina por eleger os atores sociais com principais agentes de controle da política.

Ao que diz respeito à primeira pergunta, o problema da relação Estado/Sociedade é um velho conhecido da teoria política. Seu núcleo consiste no desafio de descobrir “como manter o poder sob controle, como domesticá-lo, como prevenir seus abusos, como submetê-lo a certos procedimentos e regras de conduta”<sup>5</sup> (SCHEDLER, 2004). Este problema assume extrema relevância nos sistemas democráticos, dado que o desafio consiste em controlar um poder que emerge da vontade popular. Todavia, na teoria da democracia, a questão teria sido resolvida pelo mecanismo de divisão dos poderes e pelo processo eleitoral. Neste contexto, o conceito de *accountability* seria aquele que na ciência política melhor traduz esses processos.

Do ponto de vista de tal conceito, o problema do controle da política não fica restrito à atuação dos atores sociais. A discussão em torno da política de *accountability* reflete a complexidade do desafio de se estabelecer o controle sobre aqueles que exercem o poder. Atualmente, diferentes correntes destacam mecanismos de controle operacionalizados tanto por atores sociais quanto por atores estatais. Além disso, como será destacado no próximo capítulo, este conceito destaca a importância de se pensar a interação entre tais atores na finalidade última de melhorar os resultados das ações que procuram prevenir possíveis transgressões.

Os argumentos apresentados no capítulo 1 revelarão o potencial analítico da noção de *accountability* diante das estratégias adotadas pelos atores que procuram estabelecer novos

---

<sup>5</sup> Tradução livre.

mecanismos e motivar novos comportamentos, tendo em vista o controle do Estado. Não se tratará de equiparar os significados dos termos *accountability* e controle social, o que só pode ser feito com muitas ressalvas. Ao contrário, argumenta-se que o primeiro proporciona uma melhor apreensão dos processos reunidos sob a insígnia de “controle social”. A complexa e multifacetada relação Estado/Sociedade pode ser melhor compreendida nas democracias através do recurso ao conceito de *accountability*, quando a questão é o controle do poder político, para além das tentativas de “renomeação” do conceito controle social, substituindo-o por outras categorias, tais como: controle público ou democrático.

O enquadramento do problema sob o prisma das discussões sobre *accountability* permitirá sair da agenda da efetividade dos mecanismos de controle e avançar para uma nova questão que tem sido destacada pela literatura, qual seja: a interação entre tais mecanismos. Tendo em mente esse novo tópico sobre a agenda da política de *accountability*, no capítulo 2, apresenta-se uma perspectiva analítica voltada para o estudo das relações entre entidades sociais (indivíduos ou organizações). A abordagem relacional será a referência metodológica desse estudo. Ainda uma novidade para a ciência política brasileira, essa oferece melhores recursos que permitem o estudo das interações entre os mecanismos de *accountability* a partir das relações desenvolvidas por seus agentes. Com base nos instrumentos disponíveis pela técnica de Análise de Redes Sociais, a abordagem relacional será aplicada para discutir a questão da centralidade de alguns mecanismos da política de *accountability*, bem como a tendência ao fechamento da rede de um tipo específico de agentes sociais dessa política.

Por fim, o capítulo 3 apresenta a pesquisa realizada com 44 organizações civis que buscam estabelecer o controle sobre a administração pública, a partir de ações que visam o combate à corrupção e à improbidade administrativa. Procurou-se conhecer a forma com esses agentes sociais da política de *accountability* interagem entre si e com outros mecanismos de controle da política. Com base na literatura, partiu-se da seguinte hipótese: *se o fenômeno do controle da política é de fato complexo e exige a interação de diversos mecanismos de controle, então as relações desenvolvidas pelas organizações civis pesquisadas envolvem agentes de accountability que operam diferentes mecanismos de controle*. Se a hipótese for confirmada, espera-se que a tendência à formação de redes entre atores de um único tipo de mecanismo seja de alguma forma quebrada por outros atores.

Nas considerações finais serão apresentados os principais achados acompanhados de uma síntese das discussões realizadas ao longo do texto e o apontamento de possíveis desdobramentos a partir deste trabalho.



## **CAPÍTULO I – A *ACCOUNTABILITY* NA TEORIA DEMOCRÁTICA: da efetividade ao problema da interação entre os mecanismos de controle.**

Neste capítulo é apresentada uma breve revisão da literatura sobre a política de *accountability*. Destaca-se a centralidade do debate sobre a efetividade dos mecanismos de controle da política na América Latina. Argumenta-se que a mudança de foco para o problema da interação entre os mecanismos de *accountability* pode conduzir a avanços significativos para a compreensão do fenômeno. O tratamento desse ponto da agenda exige, no entanto, a elaboração de uma tipologia capaz de classificar os diferentes mecanismos, principalmente aqueles da dimensão vertical/social. Propõe-se, inicialmente, a classificação dos agentes sociais, tendo em vista sua relação com o Estado e sua forma de atuação (se contínua ou intermitente). Provavelmente, o principal impacto do tema da interação se encontra no fato de trazer para o primeiro plano das discussões as questões da força, do sentido e da hierarquia inerente às relações entre os agentes da política de *accountability*. Escolhe-se, com um primeiro tratamento empírico do problema, o estudo do padrão relacional de um tipo específico de ator social com os demais mecanismos de controle da política.

--- --- ---

### **1.1 - *Accountability***

Estreitamente associado às discussões sobre democracia, o conceito de *accountability* reporta-se às relações em que está em jogo o controle e a transparência das ações de governo. Ao se referir não só à relação entre atores sociais e o Estado, mas também entre agências e poderes constitutivos desse último, abre a possibilidade de se problematizar as interações entre ambos os grupos de atores no intuito de controlar o poder. Destarte, o controle dos representantes do Estado não deve ser entendido de forma alguma como exclusividade dos atores sociais ou estatais.

A política de *accountability* representa um dos aspectos definidores das democracias contemporâneas e seu funcionamento tem reconhecido impacto sobre o desempenho dessas. Os debates na América Latina destacam a falta de efetividade dos mecanismos de *accountability* chamados horizontais e eleitorais, o que afetaria negativamente a qualidade do

regime democrático (O'DONNELL, 1998, 2001, 2002; SHUGART, MORENO E CRISP, 2003; ACKERMAN, 2006). Smulovitz e Peruzzotti (2002) argumentam que o bom funcionamento de outro tipo de mecanismo, designado de social, pode melhorar a qualidade da democracia na região.

A *accountability* tem sido demandada como solução para três problemas fundamentais inerentes à fórmula democrática baseada na representação política: a separação entre governantes e governados, a formação de uma elite política distanciada da massa da população e a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes (MIGUEL, 2004). Deste modo, pode ser vista na teoria democrática como mecanismo de correção das distorções causadas pela incorporação do princípio representativo, como único meio possível de realização do ideal democrático no mundo contemporâneo.

As discussões acadêmicas contemporâneas, em torno do tema da *accountability*, envolvem uma ampla literatura. Guilherme O'Donnell (1998) é o principal autor que mobilizou este conceito referindo-se às democracias da América Latina. Ele destacou duas dimensões da *accountability*: a horizontal – definida como “a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment*” (1998, p.40) contra representantes do Estado – e a vertical – caracterizada como “ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não” (1998, p.28). Segundo o autor, as eleições podem ser definidas como o principal canal de *accountability* vertical, embora não esteja claro até que ponto seja efetivo. Atualmente, uma ampla literatura sobre votos, eleições e agregação de preferência reconhece a insuficiência do processo eleitoral como mecanismo de controle sobre os políticos.

Em ambas as dimensões, a *accountability* é composta de dois elementos básicos. Acentuadamente normativo, o primeiro inclui a obrigação dos representantes do Estado de informar sobre suas decisões e justificá-las em público (*answerability*). O segundo envolve a capacidade de sancionar comportamentos e ações que violem os deveres públicos (*enforcement*) (SCHEDLER, 2004). Circula entre os cidadãos das democracias contemporâneas o ideal normativo do dever dos governantes se abrirem à inspeção pública, explicar e justificar seus atos e se submeterem as sanções em caso de falta de transparência ou ilegalidade. Tal ideal orienta a elaboração de instituições, procedimentos e leis, bem como a ação dos mecanismos de ambas as dimensões destacadas, no sentido de garantir o exercício da

*accountability*. Não é tarefa exclusiva dos controles horizontais, muito menos privilégio dos verticais. Do contrário, tem sido cada vez mais comum, como será visto, perceber a interação entre esses em um esforço comum.

Os dois elementos destacados envolvem três aspectos que se combinam distintamente, quais sejam, informação, justificação e punição. O aspecto informativo se associa ao papel dos agentes de *accountability* exigirem informações sobre as decisões daqueles que exercem o poder em nome do povo. Demanda-se a exposição de fatos, das escolhas feitas pelos governos. Já o aspecto justificativo diz respeito à requisição de explicações sobre as ações das autoridades públicas. O terceiro aspecto, o punitivo, remete a elementos de coerção e castigo, os quais devem ser capazes de impor sanções de alguma natureza àqueles que se desviam no exercício do poder político. Cabe observar que as sanções de natureza simbólica, como a exposição pública de autoridades, também constituem parte deste aspecto. Isso revela que para o exercício da *accountability* importa mais as possibilidades de ameaça de sanção que a presença única de mecanismos administrativos para impor perdas<sup>6</sup>.

Dessa forma, sob o ponto de vista da *answerability* a política de *accountability* envolve “o direito a receber informações e a obrigação correspondente de divulgar todos os dados necessários. Mas também implica o direito de receber uma explicação e o dever correspondente de justificar o exercício do poder” (SCHEDLER, 1994, p. 14). Já da perspectiva do *enforcement*, remete à capacidade de impor sanções às autoridades públicas, sendo os castigos mais comuns a exposição pública ou a demissão do cargo. Importa destacar como esses aspectos se combinam na realização da *accountability*, refletindo sobre o grau em que os aspectos destacados devem estar presentes para se falar em política de *accountability*.

## 1.2 – Identificando ações de *accountability*

É comum encontrar na literatura sobre o tema abordagens que sobrevalorizam o aspecto punitivo destacado acima como um dos requisitos para delimitar ações de *accountability*<sup>7</sup>. Todavia, enquanto um ideal normativo, a política de *accountability* deve ser pensada em uma escala de intensidade. Implica considerar a não obrigatoriedade da presença dos três aspectos destacados como exigência mínima para identificar ações de *accountability*.

---

<sup>6</sup> Este não é um ponto de consenso na literatura. Aqui está expressa a perspectiva do autor.

<sup>7</sup> Um exemplo é a posição de Miguel (2004; 4) que não reconhece a dimensão social da *accountability* ressaltada por Peruzzotti e Smulovitz (2001). O autor destaca a incapacidade de aplicação de sanções das ações classificadas como política de *accountability* social. Robert Behn (*apud* ACKERMAN, 2006) afirma que “prestação de contas significa castigo”.

Em muitos casos, um ou dois deles podem está fracamente presente ou mesmo ausente (SCHEDLER, 1994). Uma hierarquia possível de se estabelecer permite falar em mecanismos fortes ou fracos para controlar o exercício do poder, bem como forçar seus agentes a informar e justificar seus planos e ações. Nesse sentido, mecanismos fortes referem-se àqueles com atribuição legal para impor sanções, enquanto os mecanismos fracos resultam, geralmente, em sanções simbólicas. Contudo, não é o caso de dizer qual desses é melhor ou pior, existindo, portanto, alguns dispensáveis à democracia. Argumentos nessa direção têm sido desacreditados em favor de perspectivas que destacam a importância da interação entre os diferentes mecanismos de *accountability*. Isso porque mecanismos fracos podem conduzir ao desenvolvimento de novos e antigos instrumentos de controle do Estado. Por sua vez, mecanismos fortes ligados à dimensão horizontal da *accountability* demandam apoio, informações e incentivo de atores sociais quando enfrentam interesses poderosos (O'DONNELL, 2001) ou são incapazes de fiscalizar grandes extensões territoriais.

De um lado, o caso de maior destaque no Brasil atual foi a campanha “Ficha Limpa” que, sob a ameaça de impor como sanção simbólica a exposição pública dos representantes que votassem contra o projeto de lei objeto da campanha, conseguiu fazê-lo avançar<sup>8</sup>. Através de ações fracas de *accountability* se torna possível melhorar/acionar/criar os mecanismos fortes. De outro lado, iniciativas de agências estatais incentivam atores sociais a se organizarem a fim de exercer algum nível de controle sobre a administração pública, quer seja tentando impor algum tipo de sanção a transgressores ou exigindo informações e justificativa de seus representantes. Um exemplo dessa movimentação pode ser encontrado no convênio firmando entre o Ministério Público do Estado de São Paulo e o Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral com vista a estabelecer “colaboração mútua entre as entidades pactuantes, a fim de otimizar a coleta de informações úteis no combate à corrupção e abusos do poder político e econômico no processo eleitoral”<sup>9</sup>.

Schedler (1994, p. 20-23) destacou algumas características de ações em que a punição não é o centro da política de *accountability*. Quando o aspecto relevante é o informativo, os esforços concentram-se na promoção da transparência da gestão pública. As ações empreendidas limitam-se na produção regular e divulgação de informações no espaço público. Tipicamente contam apenas com a exposição pública como forma de castigo. Todavia, é

---

<sup>8</sup> As discussões posteriores sobre o início da validade da Lei da Ficha Limpa não tiram a força do argumento. Ao contrário, ela coloca novas questões para o estudo da interação entre os mecanismos de *accountability*. Por exemplo, pode-se pesquisar a forma como tribunais se relacionam com os atores da dimensão social.

<sup>9</sup> Fonte: *site* do Ministério Público do Estado de São Paulo. Acesso em Jan/2011.

preciso ressaltar: essas informações não estão livres, em alguns casos, de serem vagas, tendenciosas, sem relevância ou incompreensíveis.

Por sua vez, ações de *accountability* baseadas no aspecto justificativo ou argumentativo “geralmente contam com formas puramente discursivas de contestação. Sem recursos para aplicar sanções materiais efetivas, muitas vezes se limitam a mera ventilação pública de suas acusações” (SCHEDLER, 1994, p. 21). Esse tipo de ação é o único possível quando o caráter opaco do poder deve ser respeitado (BOBBIO, 1986). Deve-se aceitar que mesmo nas democracias algumas decisões não podem ser tomadas em público, o que não dispensa que sejam apresentadas justificativas posteriores às decisões tomadas.

Enquanto princípio normativo capaz de orientar ações dos cidadãos nas sociedades democráticas, a política de *accountability* pretende estabelecer controles cada vez mais eficientes sobre as ações dos representantes do Estado. Não se trata de uma tentativa de eliminar o poder ou minimizar ao máximo as margens de decisões de funcionários e políticos. Ela pretende que as decisões daqueles fiquem dentro dos limites da lei, que não desconsiderem os direitos fundamentais dos indivíduos nem deixe de considerar os interesses dos que compõem o corpo político, além de garantir a transparência das decisões públicas. Para realização deste ideal, as ações de *accountability* exigem ora informações e justificativas, ora impõem sanções àqueles que exercem o poder.

Alguns pontos implícitos neste texto merecem ser colocados em primeiro plano. Inicialmente, cabe ressaltar que se fala em *accountability* em um sentido restrito referido ao mundo da política. O que implica considerar apenas os altos funcionários do Estado, donos ou não de cargos eletivos, como alvos das ações de *accountability*. Incluem-se neste grupo os funcionários das agências estatais incumbidas de “vigiar” as ações das demais partes constitutivas do Estado. O segundo ponto latente até aqui se refere à idéia da *accountability* como princípio normativo que orienta as relações políticas nas democracias contemporâneas e garante legitimidade às ações destinadas ao controle do poder. Os altos funcionários do Estado devem informar e justificar suas ações e serem punidos quando isso não ocorrer, por participarem dos processos de decisões vinculantes que afetam os resultados das políticas públicas. Nas democracias, os atos burocráticos que realizam devem se apegar a certos procedimentos; o uso do dinheiro público deve ser submetido a dispositivos legais e padrões de transparência, austeridade e eficiência; as ações das autoridades públicas estão submetidas a leis e a dispositivos constitucionais e devem se adequar aos termos das normas sociais prevalentes. Considerando esses aspectos seria possível estudar a política de *accountability*

a partir de duas questões: quem presta contas e responde por elas? Por que devem fazê-lo? Resulta dessa abordagem um conjunto de critérios (político, administrativo, financeiro, legais, constitucionais, morais etc.) que orienta a avaliação das políticas de *accountability*. Essa estratégia conduz, por exemplo, a modelos de análise do tipo principal-agente, cujo limite encontra-se em conceber a relação entre quem presta e quem pede contas a partir de uma forte hierarquia que separa os atores, anulando a possibilidade de desenvolvimento de parcerias entre eles.

Uma terceira questão indaga sobre os atores empenhados em controlar o exercício do poder: quem são os protagonistas da política de *accountability*? Esses variam de acordo com os critérios citados. Sob critérios políticos e morais são os cidadãos, as associações civis, a mídia e os partidos políticos que exigem informações e justificativas. No âmbito administrativo e financeiro, os atores principais seriam as agências especializadas, tal como a Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério Público da União (MPU) no Brasil. Sob os critérios de legalidade e constitucionalidade a cena fica, por excelência, com os tribunais (SCHIEDLER, 1994). A distinção de tipos de *accountability* segundo seus protagonistas oferece um quadro menos confuso quando se considera a natureza desses atores. Nessa direção, as discussões sobre o tema tem se organizado em torno das dimensões destacadas por O'Donnell. A literatura que discute o problema da *accountability* na América Latina tem tentado compreender as razões da fragilidade de tais mecanismos na Região.

### **1.3 – *Accountability* na teoria democrática**

Em um diagnóstico sombrio, Adam Przeworski (2002, p. 74-75) declara que ao final não há muito que fazer para se controlar a política. Para ele a democracia seria “congenita e estritamente débil como mecanismo de controle popular”, embora seja, atualmente, a melhor forma de governo inventada. Apoiando-se num realismo ao extremo, decreta: “simplesmente, assim é a vida”. Mas não é apenas neste aspecto que o autor se diferencia daqueles que tem discutido o problema da *accountability* na América Latina. Ao reconhecer os limites da democracia enquanto mecanismo de controle do poder, Przeworski destoa da literatura hegemônica ao questionar qualquer particularidade na América Latina que seja responsável por um funcionamento ineficiente dos mecanismos de *accountability* na região. Partindo de uma análise de cunho institucionalista, o autor trabalha um conjunto de dados que poderia

fazer crer que as democracias mais antigas apresentam, na atualidade, menores condições para o exercício do controle sobre as decisões políticas que as democracias latino-americanas.

O argumento de Adam Przeworski entra em conflito com os diagnósticos mais conhecidos sobre o problema da *accountability* na região. Comumente, destacam-se aspectos da cultura política local e déficits institucionais para explicar o relativo fracasso dos mecanismos de controle da política na América Latina. Shuggart, Moreno e Crisp (2003) destacam que em função do mau funcionamento dos mecanismos verticais de controle (as eleições) os interesses presentes nessas sociedades não alcançam a dimensão horizontal da *accountability*. Para os autores, essa seria a explicação da fragilidade da *accountability* horizontal na região. Eles argumentam que o funcionamento adequado das eleições tornaria várias agências horizontais de controle dispensáveis. Não levam em consideração os limites inerentes às eleições enquanto mecanismo de controle sobre os políticos.

O'Donnell (1998), por sua vez, destaca a deficiência dos mecanismos horizontais na região a partir de um processo histórico. Isso porque nas poliarquias sul-americanas houve um acentuado destaque do elemento democrático, muitas vezes identificado com a realização de eleições. Nesse processo formou-se uma concepção de autoridade política contrária aos componentes liberais (garantia de direitos individuais) e republicanos (ninguém acima da lei). Denominada concepção delegativa, baseia-se na crença de que uma vez delegado o poder (uma vez eleito) os representantes em conjunto com seus colaboradores poderiam agir livremente para proporcionar o bem do corpo político conforme o entenda. Nessa concepção, os insatisfeitos poderão penalizar os governos nas próximas eleições, não mais que isso. Daí a dificuldade dos mecanismos horizontais operarem, já que estão diante da difícil tarefa de controlar um poder que emana do povo e tem sua legitimidade fundada no ato da autorização aos mandatários.

Avançando em seus estudos sobre a dimensão horizontal da *accountability*, O'Donnell (2001) estabelece a diferença entre agências de *balance* e *asignadas*<sup>10</sup> que operam a dimensão horizontal da *accountability*. No primeiro caso, o destaque é para atuação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário como atores da *accountability*. O problema principal com relação a este ponto reside na busca de mecanismos capazes de evitar a supremacia de um

---

<sup>10</sup> Esses são termos em espanhol. A tradução literal dos termos seria: **balanço** (balancear/equilibrar) e **atribuídas** (atribuir). Enquanto o primeiro termo se refere às instituições diretamente associadas ao problema da divisão dos poderes e, conseqüentemente, ao sistema de freio e contrapesos, o segundo diz respeito a agências estatais especializadas às quais se **atribuiu** principalmente o papel de controlar a administração pública. No restante do texto o primeiro termo será traduzido literalmente. Entretanto, optou-se por não traduzir o segundo texto, mas substituí-lo por especializadas. Assim, buscou diferenciar tais agências em função de sua especialização na questão do controle da administração pública.

poder em detrimento dos demais. Segundo O'Donnell (*IBID*, p. 19) a *accountability* horizontal de balanço sofre ao menos de quatro limitações. Suas instituições (1) “tendem a atuar de maneira muito reativa e intermitente”; (2) tendem a atuar de forma muito dramática criando conflitos altamente visíveis e custosos entre as supremas instituições estatais; (3) geralmente, as ações promovidas são percebidas como motivadas por razões partidárias; e (4) “devido a suas próprias funções específicas e, conseqüentemente, ao foco de atenção dos seus líderes, as instituições de balanço são um instrumento de controle tosco para a crescente complexidade das agências estatais e suas políticas”. Pode-se ainda acrescentar uma quinta limitação, qual seja: a baixa credibilidade dos poderes legislativo e executivo diante dos cidadãos.

A limitação desse tipo de *accountability* horizontal conduziu, segundo o mesmo autor, à criação de agências especializadas. Estas têm sido “legalmente encarregadas de supervisionar, prevenir, desalentar, promover a sanção ou sancionar ações ou omissões presuntivamente ilegais de outras agências estatais, nacionais ou subnacionais” (*IBID*, p. 19)<sup>11</sup>. O'Donnell destaca algumas vantagens deste tipo de agência em relação às instituições de balanço. Essas por serem proativas e contínuas podem ser eficazes em prevenir ou dissuadir ações ilegais das agências que supervisionam. Elas invocam critérios profissionais em suas ações e, assim, resguardam-se de motivações partidárias e políticas. Como resultado do alto grau de profissionalismo e de sua atuação contínua, as agências especializadas seriam capazes de examinar complexas questões de políticas estatais. O desenvolvimento dessa nova institucionalidade contribui para um melhor desempenho da *accountability* horizontal e, em certo sentido, para superação dos problemas causados pelas concepções delegativas.

O debate principal sobre os mecanismos de *accountability* na América Latina gira em torno da fragilidade dos mecanismos de controle. Estes seriam desvirtuados pela presença de altos níveis de corrupção e do clientelismo político na região. Atualmente, formou-se um consenso na literatura acerca da debilidade das eleições enquanto mecanismo de controle. Main, Przeworski e Stokes (2006), entre outros autores, apontam os limites dessas por possibilitar ao eleitor apenas um voto para premiar ou castigar governos, considerando inúmeras decisões tomadas por eles ao longo de um mandato. Ackerman (2006) atribui o “fracasso” das eleições a três fatores: primeiro este mecanismo envolve um problema de assimetria informacional, eleitores, representante e burocracia pública não trabalham com as mesmas informações em termos de conteúdo ou de qualidade. Em segundo lugar, eleições são

---

<sup>11</sup> Neste estudo consideram-se os principais mecanismos desse tipo: CGU, MPU, MPE's, TCU, TCE's e TCM's.



um tipo de controle *ex-post*, só é possível julgar ações que já foram tomadas. Por último, o autor destaca que essa forma de controle estabelece uma divisão muito forte entre Sociedade e Estado. As soluções apontadas para os problemas que limitam o potencial de controle das eleições, geralmente, dependem de inovações institucionais ou de mudanças na cultura política local. O debate é conduzido, então, com vistas à eficiência dos mecanismos de *accountability*, resultando, portanto, em teorias normativas, mesmo quando baseadas em alguma forma de realismo. Não se preocupam com a forma como o projeto de controle do poder opera na região. Ao contrário, as dificuldades para o exercício da política de *accountability* geralmente é atribuída a aspectos externos ao processo de interação entre os seus agentes.

Os termos da discussão foram durante muito tempo pautados pelo estudo de duas dimensões básicas: a horizontal e a vertical. Destacou-se ainda o caráter legal ou político dos mecanismos de controle do poder nas democracias. Todavia, essa literatura recebeu uma importante colaboração com a elaboração do conceito de “*accountability* social” (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002). Não se tratou de reformular toda discussão, mas sim de complementá-la a partir da constatação empírica de que um fenômeno importante referido ao projeto de controle da política passava despercebido pela literatura sobre o tema. Peruzzotti e Smulovitz (2002, p. 23-24) atentaram para um conjunto de ações de movimentos sociais, rede de ONG’s e escândalos midiáticos que visam exigir e monitorar a legalidade das ações dos Estados na América Latina. Os autores enxergaram nesse fenômeno uma forma alternativa de exercício da *accountability*, a qual não havia recebido a atenção devida por parte da literatura interessada no assunto, sempre preocupada com os efeitos da cultura política e dos déficits institucionais sobre os mecanismos de controle da política na região.

Essa contribuição alterou os termos do debate sobre a *accountability* ao voltar-se para um terceiro grupo de mecanismos, o social. Ao lado das eleições, esse comporia a dimensão vertical da *accountability* nas sociedades democráticas<sup>12</sup>. O’Donnell (2002) observa que a

---

<sup>12</sup> É preciso ressaltar que ainda há uma disputa sobre o lugar dos mecanismos sociais na teoria democrática. Até que ponto eles representariam uma terceira dimensão ou não da política de *accountability*. Com relação a esse ponto considera-se a melhor solução entender essa forma de controle como um sub-tipo da dimensão vertical. Outro tema importante, mas que não será desenvolvido aqui se refere ao problema da dupla face da *accountability* social. Lavalle (2008), ao discutir o problema da representação das organizações civis a partir do estudo dos auto-argumentos declarados pelos atores para legitimar sua representação, atenta-se para o problema de que a representação envolve autorização e *accountability*. Dessa forma, ao analisar a força dos argumentos apresentados o autor se dispõe a fazê-lo tomando em consideração estes dois aspectos da representação. O problema da dupla face revela que, por um lado, os protagonistas da *accountability* social devem exercer o controle daqueles que exercem o poder, enquanto, por outro lado, devem prestar contas àqueles em nome de quem exercem a representação diante do Estado. Este problema parece especialmente importante para o estudo das instituições participativas que realizam a participação via um novo tipo de representação política. Para o

intuição de que uma sociedade ativa e organizada influencia positivamente a *accountability* não é recente na teoria política ou democrática. Destaca que não é necessário ir muito longe para se lembrar de Putnam e seu estudo sobre a democracia na Itália. Entretanto, o mérito do conceito de *accountability* social, além de recuperar essa idéia e suas implicações para uma das áreas da teoria da democracia, consistiu em reunir em um único construto uma multiplicidade de atores e ações que compartilham características comuns, embora sustentem suas particularidades, e representam importante componente da vida democrática. Portanto, trata-se de um conjunto de iniciativas que produzem efeitos, ao menos em hipótese, sobre a política nas democracias contemporâneas.

Se por um lado, a introdução de um novo conceito alterou os termos do debate, por outro, seus efeitos não impactaram muito a tônica da discussão. A questão da efetividade da política da *accountability* continuou apoiando-se em aspectos culturais e institucionais. A recepção do novo conceito questionou, em muitos casos, a importância dos mecanismos destacados, principalmente destacando a fragilidade de suas iniciativas no sentido de impor sanções aos transgressores. Sem garantias de gerar conseqüências punitivas, elemento sobrevalorizado no debate sobre *accountability*, as acusações que recaíram sobre os mecanismos sociais os delataram como uma forma de controle meramente decorativa. Contudo, os proponentes do conceito respondem a essas críticas pontuando a capacidade dos mecanismos sociais de gerarem custos reputacionais, ativar mecanismos horizontais, bem como soar os alarmes verticais-eleitorais e horizontais.

O tom do debate continuou referido à eficácia dos mecanismos de controle tomados isoladamente ou, quanto não, marcado por uma conectividade entre eles que se caracteriza como linear e unidirecional. Nesse sentido, os mecanismos mais frágeis, por possuírem menor capacidade punitiva, passariam o “bastão” aos mecanismos mais fortes, em última instância, àqueles da dimensão horizontal e responsáveis pelo exercício efetivo da *accountability*. O problema, nessa estratégia analítica, está em não conseguir superar os diagnósticos que acentuam a importância da cultura política ou da debilidade institucional como responsáveis pela fragilidade do projeto de controle da política na região. Aparentemente, um caminho promissor ainda pouco explorado, mas sugerido a partir da recuperação dos mecanismos

---

grupo de organizações civis objeto deste estudo o problema não se coloca, uma vez que a legitimidade da ação desses atores fundamenta-se no direito dos cidadãos peticionar pela aplicação das leis (Peruzzotti e Smulovitz, 2002). Não se trata de representar terceiros na expectativa de estabelecer controles sobre os representantes do Estado, mas sim de agir enquanto membro do corpo político. O risco desse tipo de atuação esta menos associado ao problema da representação legítima e mais ligado ao problema da sobre-representação de interesses de minorias intensas.

sociais pela literatura sobre o tema, consiste na investigação do modo de operação da política de *accountability*, enquanto resultado da interação dos três tipos de mecanismos de controle – o horizontal, o social e o eleitoral. É preciso conhecer mais de perto a conexão entre esses mecanismos a fim de verificar as estratégias que sustentam essas relações. Espera-se assim explorar a possibilidade de superar as visões concentradas em uma das dimensões, tendendo a destacar o papel de um ou outro mecanismo de controle referido e, conseqüentemente, sustentando virtualmente teorias que fazem da *accountability* um projeto dependente de um só tipo de ator, geralmente aqueles que atuam na dimensão horizontal. É importante investigar, portanto, em que medida os agentes da *accountability* se reconhecem e se complementam na busca da realização do controle da política.

A força dessa nova agenda tem sido destacada por O'Donnell (2001), a partir de suas investigações sobre a fragilidade da *accountability* horizontal na América Latina. Dessa forma, a questão da eficácia pode ser reformulada a partir do problema da interação entre os diferentes mecanismos de *accountability*. O'Donnell (2001, p. 22) reconhece a importância da interação entre os mecanismos de *accountability* horizontal e vertical. Defende que os mecanismos verticais sociais “proporcionam informação crucial, apoios e incentivos políticos para as difíceis batalhas que as agências de *accountability* horizontal podem ter que empreender contra poderosos transgressores ou corruptos”<sup>13</sup>. O argumento do autor destaca ainda que a disponibilidade das agências horizontais de controle pode encorajar o empreendimento de ações de *accountability* social. Todavia, o argumento do autor, como de resto a literatura sobre o tema, destaca os atores sociais como a parte mais frágil nessa interação. Isso provavelmente em função do peso e capacidade dos mecanismos horizontais de imporem sanções aos transgressores, o que os colocam como referência para aquelas iniciativas.

O'Donnell tem apontado a importância de se investigar as interações entre os mecanismos verticais e horizontais da *accountability*. O reconhecimento dessa questão e o espaço que tende a ocupar nas discussões sobre a política de *accountability* parecem relaciona-se, em parte, ao fato da fragilidade dos mecanismos de controle da política dever-se à atuação isolada desses. Como foi exposto, atualmente há um consenso em torno da insuficiência das eleições atuarem como mecanismos de controle. Por sua vez, os críticos dos mecanismos sociais destacam sua baixa capacidade para impor sanções a transgressores, sendo que a valorização desses mecanismos destaca seu alcance no acionar dos mecanismos

---

<sup>13</sup> Tradução Livre.

horizontais. Os trabalhos de O'Donnell revelam a fragilidade das agências horizontais em contextos de democracia delegativa. De tal forma, os aspectos que dificultam a operacionalização da *accountability* não parecem diretamente ligados a dimensões isoladas de seus mecanismos.

Reconhecidos os limites dos três mecanismos de *accountability*, parece plausível argumentar, como faz O'Donnell (2001, p.27), sobre a importância de todos os tipos de mecanismos de *accountability* para o funcionamento adequado do regime democrático. “Qualquer visão que afirme unilateralmente a preeminência de uma só dimensão da *accountability* não será proveitosa para melhorar a qualidade dessas democracias”. Que exista a prioridade de alguns mecanismos em relação aos outros, como é o caso do eleitoral para a própria definição de democracia, é aceitável, mas é preciso ter clareza que o aumento da eficiência da política de *accountability* pode estar relacionada à interação entre seus mecanismos. Assim, elevam-se as chances de consolidação, aumento de confiabilidade e êxito, bem como a expansão de muitas instituições que visam controlar a administração pública.

Provavelmente, as conexões sugeridas apresentam mais força que o normalmente destacado nos argumentos de caráter unidirecional. Destarte, seria possível, se não necessário, identificar as relações entre os agentes dos três mecanismos. Isso significa destacar a importância de pesquisar a forma de operacionalização da política de *accountability* de uma perspectiva mais ampla, à medida que entendida como um processo dinâmico no qual as interações entre os mecanismos multiplicam suas chances de sucesso (ACKERMAN, 2006). Sob esse prisma, a recuperação da idéia de mecanismos sociais controlando a política, reintroduzida no debate a partir de achados empíricos, tem uma importância que ultrapassa as discussões sobre a questão da efetividade. Alguns dos fenômenos destacados para ilustrar a operacionalização desse tipo de estratégia de controle sugerem conexões mais fortes entre as dimensões vertical e horizontal da *accountability*, muito embora a literatura não tenha superado o padrão unidirecional dessa relação.

Seria importante ressaltar como uma contribuição significativa para o debate que está sendo colocado o fato de que as conexões entre os mecanismos de *accountability* se reforçam por meio de uma nova estratégia dos atores sociais em relação ao mundo da política. Essa corresponde ao que se pode chamar de estratégia jurídica. Peruzzotti e Smulovitz (2002) destacaram que embora não existam garantias que as estratégias de mobilização e midiática dos agentes de *accountability* social acionem indiretamente os mecanismos horizontais de

controle da política, cada vez mais tais agentes recorrem a instrumentos que permitem sua ativação direta. Por meio de ação judicial ou recorrendo às agências de supervisão, eles formulam demandas diretamente à justiça, quando antes o fazia em relação ao Estado e colaboram para o processo de aprofundamento do que vem sendo chamado de judicialização da política. O lugar simbólico da democracia parece de fato, como apontado por Garapon (2002), se deslocar para a justiça, resultando na valorização do direito e do processo como meio de realização da ação política dos cidadãos.

Se, por um lado, esse processo fortalece os vínculos entre os agentes da *accountability* e reforça a necessidade de destacá-los na teoria democrática contemporânea, por outro, o risco mais imediato é a desvalorização das instituições clássicas da democracia. Nesse sentido, a importância do tema dos mecanismos sociais não se impõe apenas pela “falência” dos partidos políticos no cumprimento de suas funções, como argumenta Przeworski (2002). As mudanças parecem mais agudas, como será possível perceber no que se refere à relação de alguns dos operadores dos mecanismos sociais com os partidos políticos e, de forma mais ampla, com o campo da política institucionalizada.

O conceito de *accountability* social reconhece a importância da conexão entre os mecanismos social, eleitoral e horizontal de controle da política, mas o faz tendo em vista a efetividade das ações reunidas sob seu nome. Esses mecanismos sempre aparecem como iniciadores da relação em direção aos mecanismos mais fortes. Geralmente, seus agentes assumem uma positividade na relação com os atores que buscam controlar, esses sempre dispostos a trapacear. Aqui parece residir um dos riscos do conceito. Além disso, ainda é tímida ou nenhuma, a atenção dada aos mecanismos horizontais enquanto iniciadores dessa relação. Não são raros, hoje, casos em que esses procuram estabelecer vínculos com os mecanismos sociais de controle.

#### **1.4 – Desagregando o conceito: caracterização dos grupos de agentes da política de *accountability* social.**

A definição do conceito como um construto que reúne “um amplo espectro de associações e movimentos cidadãos, assim como também ações midiáticas [com] objetivo de monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar atos ilegais destes e ativar a operação de agências horizontais de controle” (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002, p. 32), não problematiza as hierarquias e as intencionalidades que envolvem os atores e ações da *accountability* social. O problema não se limita a apontar possíveis interesses particulares

escondidos por trás de ONG's e outros agentes dos mecanismos sociais, mas é ampliado pela necessidade de se investigar possíveis hierarquias entre esses, bem como diferenças entre os atores ali reunidos que permitam problematizar modelos que atribuem características homogeneizantes ao grupo.

O fato de os proponentes do conceito o construir com base na idéia de atores sociais virtuosos, livres de conflitos entre si, pode estar relacionado aos débitos que possuem com a literatura sobre a esfera pública e a sociedade civil dos anos 80/90, para a qual a categoria sociedade civil tendeu analiticamente a ser retratada como um ator homogêneo e virtuoso. Todavia, essa mesma literatura tem reconhecido os problemas da hierarquia e da heterogeneidade e, como será revelado no próximo capítulo, em alguns casos conseguiu se apropriar de novas estratégias analíticas que não deixam dúvidas sobre as desigualdades neste campo. Assim, a discussão sobre a *accountability* social, para ampliar sua capacidade de análise, precisa incorporar essas descobertas.

A dificuldade para atingir esse objetivo pode estar associada a um dos méritos da proposta de Peruzzotti e Smulovitz, qual seja, a capacidade de reunir vários fenômenos em um único conceito, destacando hipóteses e conseqüências a partir dele (O'DONNELL, 2002). O conceito reconhece e consegue reforçar a importância dos atores sociais na vida política das sociedades democráticas. Coloca, portanto, questões relevantes para a teoria da democracia ao observar ações que independem de espaços institucionalizados de participação, bem como novas estratégias de ação que desprivilegiam, quando não recusam, as instituições políticas tradicionais. Inicialmente, a amplitude do conceito garantiu sua relevância ao destacar um processo que estava à margem das discussões sobre a *accountability*. Tratava-se de um fenômeno caracterizado por se apoiar na intensidade e no impacto de seus reclames por legalidade. Uma forma de controle da política exercida sem interrupções ou baseada em maiorias absolutas.

Atualmente, é provável que avançar no debate sobre a *accountability* social dependa, como argumenta O'Donnell (2002), da desagregação do conceito, de modo a alcançar tipologias que respondam pelas diversidades de atores e de estratégias que ele reúne. A partir daí torna-se possível avaliar, entre vários problemas, as conexões entre os mecanismos sociais, os horizontais e o eleitoral de forma mais precisa. Uma hipótese que precisa ser considerada, embora não haja a pretensão de respondê-la aqui, diz que *se as estratégias e os atores são diversos, então a forma como se conectam aos demais mecanismos de accountability também não será idêntica.*

Peruzzotti (2009) ao aprofundar o debate sobre a *accountability* social na América Latina argumenta que os agentes que operam este mecanismo são de três naturezas. De caráter mais contingente, o autor chama atenção para a atuação dos movimentos sociais. Esses e suas iniciativas começam localmente em torno de problemas pontuais e conjunturais. Seus membros, geralmente, são motivados por terem sido vítimas de alguma injustiça. Os movimentos começam com uma atuação localizada e, como apoio de ONGs, tendem a expandir seu espaço de influência.

O segundo tipo de ator, ressaltado por Peruzzotti, possui uma natureza perene. Esse é constituído por um conjunto de associações civis altamente profissionalizadas. Muitas vezes, essas associações surgem a partir dos movimentos de caráter mais efêmero e tentam apoiar outros grupos de cidadãos mobilizados. Estão menos preocupadas com problemas pontuais e mais dedicadas ao tratamento de questões estruturais ou de longa data. Por sua vez, o terceiro ator envolvido nos processos de *accountability* social é a mídia independente, em especial a de caráter investigativo. Essa se particulariza em relação aos agentes anteriores por não se organizar no campo do associativismo civil. A mídia ora é tida com uma possível aliada dos atores sociais, ora como a responsável por realizar investigações e denúncias.

Esses atores, por sua vez, adotam três tipos de estratégias possíveis no projeto de exercer o controle da política. A estratégia jurídica (ou legal) é caracterizada pela formulação de demandas diretamente ao judiciário. Expressa a “disponibilidade de ferramentas institucionais novas e alternativas para o exercício do controle” (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002, P. 44). A mobilização seria outro recurso disponível para operacionalização deste tipo de *accountability*. Seu êxito se manifestaria na capacidade de garantir atenção pública a reclames particulares. Uma terceira estratégia corresponde à midiática. Essa se centra na exposição e denúncia pública de comportamentos desviantes por intermédio dos veículos de comunicação. Sua vantagem encontra-se, principalmente, na capacidade de gerar uma agenda pública que pode influenciar os funcionários públicos, acelerar decisões e condenar transgressores da lei. Mas essa estratégia oferece o risco constante de tornar indivíduos inocentes em culpados. O Quadro 1.1, baseado na discussão realizada até aqui, descreve os mecanismos e recursos através dos quais se realiza a *accountability*.

**QUADRO 1.1 - Mecanismos e Recursos de *Accountability*.**

		O que se controla?			
		Atores	Políticos	Burocratas	
Quem Controla?	Horizontal	Balanco			
		<b>Poder executivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fixação de Política</li> <li>• Regulação</li> <li>• Controle administrativo</li> <li>• Nomeação e remoção de pessoal</li> </ul>	
		<b>Poder Legislativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impeachment</li> <li>• Comissões Investigadoras</li> <li>• Veto parlamentar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fixação de Política</li> <li>• Regulação</li> <li>• Controle administrativo</li> <li>• Nomeação e remoção de pessoal</li> </ul>	
		<b>Poder judiciário</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisão Judicial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisão Judicial</li> </ul>	
		Especializadas	<b>Agências de controle</b> <i>(Ombudsman, Tribunais de Contas, Conselhos de Estado, Fiscais, Controladorias)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle de legalidade</li> <li>• Atribuições e investigação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle de legalidade</li> <li>• Atribuições e investigação</li> </ul>
	Vertical	Sociais	<b>Mídia</b>  <b>Associações civis, ONG, Movimentos Sociais e cidadãos individuais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigação e denúncia pública</li> <li>• Mobilização social e denúncia pública</li> <li>• Denúncia em agencias de controle</li> <li>• Litigação ordinária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigação e denúncia pública</li> <li>• Mobilização social e denúncia pública</li> <li>• Denúncia em agencias de controle</li> <li>• Litigação ordinária</li> </ul>
	Eleitorais	<b>Cidadãos Individuais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voto</li> </ul>		

Fonte: Smulovitz e Peruzzotti, 2002, p. 41.

Embora o Quadro 1.1 apresente um resumo bastante útil dos mecanismos de *accountability*, este não resolve o problema da diferença entre os agentes da *accountability* social. Deve-se observar que agentes de *accountability* social podem manter relações de



diferentes tipos com o Estado. Em alguns casos esses mecanismos são chancelados<sup>14</sup> pelos órgãos estatais que os estabelecem e buscam garantir seu funcionamento. É o caso, por exemplo, dos conselhos de políticas, orçamentos participativos, conferências etc., no Brasil. No entanto, outros mecanismos de *accountability* social se estabelecem e se mantêm por iniciativa de seus membros, sem que seja necessário o apoio dos órgãos estatais. Além desse aspecto, para diferenciar os atores que atuam na dimensão social da *accountability* pode-se considerar, como já foi ressaltado, que os mecanismos dessa atuam de forma contínua (permanecem em constante atividade) ou intermitente (atuam apenas em problemas pontuais). Portanto, a combinação desses dois critérios pode colaborar para elaboração de uma tipologia capaz de identificar grupos entre esses agentes. Na dimensão social, os mecanismos de *accountability* se dividem então em grupos que “não recebem chancela do Estado” e atuam de forma contínua ou intermitente. E, por outro lado, grupos que são “apoiados pelo aparato estatal” e, também, atuam de forma contínua ou intermitente.

Ackerman (2006) contribui para essa discussão ao apresentar seis tipos de mecanismos de *accountability* social<sup>15</sup>. Esses correspondem a formas de participação social que permitem aos cidadãos fiscalizar e controlar os governos. Com base na exposição do autor, expõem-se as seis categorias:

- 1) **Co-produção:** Envolve a participação de beneficiários na implementação de projetos de desenvolvimento local.
- 2) **Monitoramento cidadão:** Realiza-se a partir da ação de ONG’s profissionalizadas que buscam monitorar e vigiar os governos.
- 3) **Procedimento administrativo:** Estrutura-se a partir de uma legislação que exige que as instituições públicas notifiquem e justifiquem suas ações antes de serem implementadas.
- 4) **Protesto:** Envolve a participação de um número mais variado de atores, tais como: Movimentos Sociais, ONG’s diversas, Cidadãos diretamente interessados.
- 5) **Democracia direta:** O principal ator é o cidadão. Refere-se aos mecanismos de plebiscito, referendo ou iniciativa popular de lei.

---

<sup>14</sup> Chancela consiste no lançamento de um selo de autenticidade, carimbo ou marca d’água especial, que confere o **mais alto grau de validação**, segurança e personalização dos documentos, tornando-os válidos perante aos órgãos que os analisarão posteriormente. Ao classificar a relação desses mecanismos com o Estado procurou-se destacar a dependência desses agentes para sua instalação e funcionamento. Ilustrativamente, pode-se pensar nos efeitos da variável vontade política destacada nos estudos sobre instituições participativas.

<sup>15</sup> O autor fala em *redinción de cuentas social*. Para ver a relação entre os termos *redinción de cuentas* e *accountability* veja Schedler (1994).

- 6) **Co-governo:** Envolve ONG's, Movimentos Sociais e Cidadãos. Institucionaliza a participação social inserindo-a na estrutura do Estado.

Um sétimo tipo de mecanismo de *accountability* social pode ser destacado. Embora o autor tenha inserido-o no tipo “protesto”. Assim pode-se destacar:

- 7) **Jornalismo investigativo:** Realiza-se, principalmente, através da mídia independente, mas também pela convencional. Funciona com um importante canal de investigação e denúncia de comportamentos ilegais.

O Quadro 1.2 classifica os tipos de mecanismos de *accountability* social dentro de uma tipologia proposta com destaque para o tipo de ator pesquisado nesta dissertação.

**QUADRO 1.2 - Tipos de mecanismos de *accountability* social**

		Possui chancela estatal?	
		Não	Sim
Atua de forma...	<b>Contínua</b>	(2) <b>Monitoramento Cidadão:</b> ONG's, projetos, redes, fóruns e movimentos especializados no combate ao mau uso do dinheiro público (combate à improbidade administrativa e a Corrupção)	(3 e 6) Procedimento administrativo; Forma de co-governo
	<b>Intermitente</b>	(4 e 7) Protesto; Jornalismo investigativo; Imprensa; associações de bairro e de moradores; associações e federações comerciais; sindicatos; associações profissionais; outras ONG's e Movimentos sociais; Instituições de Apoio.	(1 e 5) Co-produção; Democracia direta; Universidades

### **Encaminhamentos.**

Peruzzotti e Smoluvitz (2002) e O'Donnell (1998; 2002), entre outros, destacam que uma nova forma de intervenção civil, classificada como *accountability* social, complementa e propicia o aperfeiçoamento dos mecanismos tradicionais de controle da política nas democracias latino-americanas. Reconhecem que em alguma medida os processos de promoção do controle e da transparência da ação governamental envolvem interações múltiplas entre os mecanismos de *accountability*. Todavia, existe uma tendência geral na literatura sobre o tema a ressaltar as relações entre os operadores desses mecanismos de forma unidirecional. Dessa forma, os atores sociais com menor capacidade para impor sanções são tidos como iniciadores da relação. Seu papel se restringe a formular, por iniciativas próprias, demandas aos mecanismos horizontais. O resultado é uma teoria que se estrutura a partir da capacidade legal das agências horizontais de imporem sanções aos transgressores. Escapam a

tais modelos a possibilidade de ações dos operadores dos mecanismos horizontais, com vistas a motivar a atuação social neste campo.

Se do ponto de vista teórico essa é uma relação possível de se esperar, dada a complexidade da política de *accountability*, do ponto de vista empírico essa relação pode ser observada, por exemplo, nas estratégias desenvolvidas por agências especializadas do Estado para melhorar o alcance dos mecanismos de controle da política. Outro exemplo disso, além dos já citados, foi o “I Seminário Nacional do Controle Social” promovido pela Controladoria Geral da União (CGU), no Brasil, com vistas a incentivar a atuação dos atores sociais no projeto de controle da política. Realizado nos dias 25 e 26 de setembro de 2009, o Seminário contou com a participação de representantes de várias organizações civis para discutir o lugar da sociedade no acompanhamento da gestão pública.

O desenvolvimento de laços mais fortes entre os operadores dos mecanismos de *accountability* pode, empiricamente, ser observado em outras iniciativas. Nesse sentido, outro exemplo brasileiro é o acordo de cooperação assinado entre o Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), a ONG Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO) e a CGU. O objetivo entre as partes visou o compartilhamento de ações contra a corrupção. Realizado em dezembro de 2006, essa foi uma ação com vistas a fortalecer o projeto Adote Um Município (A1M) promovido por essas duas organizações civis. O A1M tem como meta incentivar o combate à corrupção, motivando e assessorando a atuação de organizações civis de monitoramento cidadão. Portanto, oferece um critério adicional para delimitação de um conjunto de organizações que passam a ser objeto de análise desta dissertação.

Uma característica peculiar deste projeto consiste na estratégia de fortalecer e promover o estabelecimento de vínculos entre atores que atuam no campo estatal (funcionários públicos da área do controle e fiscalização) e aqueles que atuam no campo social (pessoas interessadas em fiscalizar os gastos da prefeitura no município onde moram). A proposta procura associar conhecimento técnico sobre a fiscalização e o conhecimento dos cidadãos sobre a realidade local. Assim, sugere uma nova solução ao problema da complexidade técnica apontada pelas teorias elitistas da democracia. Aposta na capacidade das ações desenvolvidas no campo social complementarem a aplicação do conhecimento especializado, de um lado, e na forma como esse pode melhorar o desempenho das iniciativas dos atores sociais, por outro.

Outros aspectos aproximam esse projeto das discussões sobre a *accountability* social. Seus organizadores procuram garantir sua visibilidade realizando audiências públicas nas

idades sedes das ONGs participantes. Também procuram gerar custos reputacionais aos administradores locais envolvidos em casos de mau uso do dinheiro público e premiar os casos contrários, com reconhecimento público. Além disso, patrocinam a capacitação de agentes locais para atuarem no monitoramento cidadão.

Cabe lembrar, entretanto, que o projeto A1M não constitui o foco de análise desta dissertação. O objetivo aqui é, a partir de um tipo específico de agentes da *accountability* social que participam do projeto, conhecer a forma como essas instituições estão conectadas entre si e com os outros mecanismos de controle. Que outros vínculos estabelecem para além do promovido pelo A1M? Que interações privilegiam: dentro ou fora do seu grupo de atores? A centralidade dos mecanismos horizontais na política de *accountability* se confirmaria tal como destacado por boa parte da literatura sobre o tema? Para responder a essas questões e investigar outras conexões entre esse tipo de agente da *accountability* social e os demais mecanismos de controle da política, propõe-se um estudo das organizações civis listadas no ANEXO 1.1 sob a perspectiva da abordagem relacional. O projeto A1M será, então, tomado como os limites de uma rede social formada por tais organizações civis.

A abordagem relacional é uma proposta analítica que começou a ser desenvolvida nos anos 30 e passou por um processo acelerado de desenvolvimento a partir dos anos 80, com o desenvolvimento dos *softwares* de computadores. Os avanços tecnológicos se refletiram, sobretudo, nas técnicas de Análise de Redes Sociais, enquanto técnica de operacionalização de tal abordagem. Entretanto, só recentemente essa estratégia de análise vem sendo utilizada no Brasil. No próximo capítulo serão resumidas as principais características dessa proposta analítica, bem como os achados e os avanços alcançados pelos estudos que mobilizaram a abordagem relacional no estudo da política brasileira. Por fim, os argumentos finais do capítulo II apresentarão as conseqüências dos avanços obtidos para a discussão em torno da interação entre os mecanismos de *accountability*.

## **CAPÍTULO II – A ABORDAGEM RELACIONAL E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA O ESTUDO DA POLÍTICA NO BRASIL: novos elementos para agenda sobre accountability.**

A introdução de novas técnicas e estratégias de análise traz em si a promessa de lançar luz em um amplo leque de aspectos da realidade que permaneciam até então obscuros. No campo de estudo da política brasileira, uma das novidades é representada pela aplicação da abordagem relacional e por meio do conjunto de técnicas e estratégias aplicadas para sua realização. As iniciativas que se estruturam sobre essa perspectiva colocam em relevo a importância dos padrões relacionais entre os atores sociais, enquanto um dos mecanismos importantes para vida política. Ainda embrionárias, as pesquisas desenvolvidas sob esse prisma vem contribuindo de alguma forma para o avanço ou a problematização de alguns temas e teses da teoria social e política brasileira. Preocupadas com as lacunas encontradas na literatura e com supostos essencialismos de instituições e atores, denunciam, sobretudo, “falsas” oposições construídas nas interpretações anteriores e contribuem para a construção de um novo referencial para leitura e compreensão da vida política e social no Brasil.

Sem assumir compromissos com tradições teóricas, o estudo relacional da política procura compreender os objetos de pesquisa em suas particularidades. Não constroem modelos a partir dos quais buscam verificar se a realidade se encaixa dentro deles. Sugerem que muitas vezes dilemas presentes na literatura podem resultar muito mais do enquadramento da questão que representarem uma característica inerente ao objeto estudado. Provavelmente por isso, um dos campos mais férteis para aplicação da abordagem relacional corresponda às discussões sobre a sociedade civil e a importância das instituições participativa (IP's) no processo de aprimoramento democrático. Isto é, o lugar da sociedade (civil) na vida política. Se for aceito que a política representa, em última instância, a relação, por vez conflituosa, entre Sociedade e Estado, a novidade que hoje se alastra na academia brasileira tende a contribuir e oferecer novos indícios sobre o papel e as estratégias dos atores sociais na construção da democracia e sobre a relação desses com os atores estatais. Partindo do estudo de realidades específicas e dos diversos temas estruturados, manifesta ou latentemente, a partir da relação entre Estado e Sociedade, as pesquisas que se organizaram e se organizarem sob o ponto de vista relacional poderão contribuir para revisão das teses, teorias e interpretações sobre a vida política, em especial no caso brasileiro.

Neste capítulo apresenta-se a abordagem relacional, seus aspectos fundamentais e suas particularidades em relação a outras abordagens, classificadas pelos adeptos daquela como substancialista ou essencialista. Destacam-se os avanços permitidos às ciências sociais, principalmente o que pode ser considerado o principal ganho oferecido pela perspectiva relacional quando realizada através da Análise de Redes Sociais (ARS). Trata-se da possibilidade de operacionalização mais objetiva de conceitos clássicos da teoria social e política por meio de definições precisas. É o caso, por exemplo, do conceito de poder, o qual passa a ser pensado dentro de uma matriz de relações de forças e não como atributo dos indivíduos. Dessa forma, a abordagem relacional contribui para constituição de uma ciência social mais realista, cujo avanço está estritamente associado à pesquisa empírica.

O capítulo prossegue com a apresentação de alguns trabalhos que aplicaram a abordagem relacional no Brasil, especialmente aqueles que focaram a relação entre Estado e sociedade, tema desta dissertação, mas também aqueles que abordaram a relação do Estado com atores do mercado e das organizações civis entre si. Esses estudos aplicaram as metodologias de Análise de Redes Sociais (ARS) e/ou Estudo de Trajetória enquanto técnicas de realização da abordagem relacional. Os textos de referência desta seção do capítulo foram selecionados através de pesquisa na plataforma *Scielo* Brasil. Realizaram-se buscas pelas palavras chaves: “abordagem relacional”; “redes sociais”; “rede social”; “análise de redes sociais” e “estudo de trajetória”. Após leitura dos resumos dos trabalhos encontrados chegou-se a um conjunto de 24 artigos, dos quais seis foram descartados tendo em vista os conteúdos integrais que não contribuíram para discussão realizada adiante. Os demais artigos foram analisados observando os achados apontados e as contribuições mais significativas para o estudo da política brasileira. Procurou-se indicar os avanços passíveis de serem atribuídos à abordagem relacional, destacando as discussões mais significativas para a compreensão da relação entre Estado e Sociedade no Brasil. Atentou-se, também, às principais lacunas apontadas pelos adeptos da abordagem relacional.

Com a intenção de propor um modelo analítico que permita avançar nas discussões sobre a *accountability*, argumentar-se-á sobre o impacto da aplicação da abordagem relacional a outras discussões da ciência e sociologia política, para além das agendas atuais. Esse argumento será defendido principalmente em relação aos conceitos de “índole” relacional na teoria política, como é o caso do conceito central deste trabalho quando considerado o problema da interação entre os mecanismos de *accountability*. O argumento é anunciado no intuito de situar esta dissertação no âmbito da literatura brasileira cuja pauta mais ampla

constitui-se da relação Estado/Sociedade sob diversas perspectivas como, por exemplo, a do aprimoramento democrático (SILVA, 2006). Por fim, serão levantadas questões que a abordagem relacional pode colocar para a agenda sobre a política de *accountability*.

--- --- ---

## **2.1 – A abordagem relacional como perspectiva analítica**

O desafio de compreender os fenômenos sociais coloca aos sociólogos, politólogos e antropólogos a necessidade de criar e aperfeiçoar métodos e abordagens capazes de revelar os múltiplos aspectos que possibilitam um melhor entendimento do mundo social e político. No âmbito das ciências sociais os métodos, muitas vezes classificados numa falsa oposição entre quantitativos *versus* qualitativos, sustentam-se a partir de diferentes estratégias analíticas. As perspectivas de análise hegemônicas nesta área têm sido denominadas por alguns atores de substancialista ou essencialista (EMIRBAYER, 1997; SILVA, 2006). Reunindo trabalhos filiados a diferentes tradições teóricas, tais como a escolha racional, o institucionalismo, a teoria do sistema, o estruturalismo, o neofuncionalismo e o interacionismo simbólico, a abordagem substancialista se define pela forma como concebe sua unidade de análise e agrupa um conjunto extenso de teorias, por vezes antagônicas. Seus objetos de estudo são tomados como entidades pré-formadas, coisas que existem por si só e dotadas de essências que lhes são próprias. Sua atenção volta-se para os atributos de tais entidades, os quais explicam os fenômenos analisados. Ainda que se confrontem a respeito de antigas questões das ciências sociais, tal como o dilema entre micro e macro ou entre ação racional e ação normativamente orientada, essas teorias estão sempre reificando seus objetos, criando um mundo estático onde o Estado, a Sociedade, o indivíduo, o mercado são tomados como dotados de vida própria e independência das relações nas quais estão envolvidos.

É inegável que a abordagem substancialista/essentialista forneceu (e ainda fornecerá) importantes contribuições para a construção do conhecimento sobre os processos sociais. Sem escapar das discussões que se apresentarão adiante, pode-se lembrar de como a teoria da sociedade civil (reificada) contribuiu para o entendimento da política como um fenômeno que ultrapassa as fronteiras do campo estatal (Silva e Moura, 2008). Todavia, como ocorre com toda e qualquer perspectiva de análise, o conjunto de teorias que ali se reúne parece incapaz de explicar de forma satisfatória os processos sociais, políticos e econômicos. As lacunas

deixadas por essa abordagem propiciam espaço para o surgimento de novas perspectivas que procuram contribuir para a construção de novas respostas.

Partindo de pressupostos alternativos ao campo hegemônico, a abordagem relacional representa um dos esforços possíveis que visam contribuir para o avanço do conhecimento. Embora os métodos para sua realização tenham começado a se desenvolver nos anos 30 com a sociometria de Moreno (1934) e sua consolidação se associe ao desenvolvimento da metodologia de ARS a partir dos anos 70, Emirbayer (1997) ressalta que sua existência antecede aos pré-socráticos. Para o autor essa abordagem já se encontrava presente nos estudos de autores clássicos do pensamento social e político, tal como Marx, Durkheim e, em especial, Simmel.

O aspecto principal da abordagem relacional é seu foco nas relações sociais, o que a distingue da perspectiva substancialista. Sua unidade de análise são as relações entre entidades sociais (indivíduos ou organizações) e não atributos inerentes a essas. A proposta é trazer para o primeiro nível de análise o emaranhado de relações nas quais os atores sociais encontram-se imersos, buscando identificar padrões de relacionamento e conhecer as implicações desses sobre os fenômenos sociais. Os atores isolados e os atributos deixam de ser centrais e passam a ser considerados nas análises como aspectos complementares. Dessa forma, a abordagem relacional assume que entidades sociais, seja agindo estrategicamente ou seguindo normas, são inseparáveis dos contextos transacionais dentro dos quais estão inseridos (EMIRBAYER, 1997). Para os adeptos dessa corrente, as relações sociais criam e restringem oportunidades, influenciando diretamente nos resultados dos processos sociais. Sentidos, significados e identidade das entidades envolvidas em uma relação derivam dos “papéis funcionais” que desempenham dentro de suas redes de relações. Para abordagem relacional, os processos sociais podem ser explicados por meio dos diversos vínculos que se estabelecem entre os atores sociais. Agentes sociais não são assumidos como independentes das relações que estabelecem, eles são termos dessas relações e, por isso, não podem ser tomados isoladamente.

O mundo sob o prisma relacional não mais se apresenta de forma estática, cujas características se manifestam em atributos bem definidos. As relações sociais – e o mundo estruturado por essas – são vistas como processos abertos e dinâmicos que se reestruturam ao longo do tempo e no espaço. São dotadas de historicidade e só podem ser apreendidas por meio da investigação empírica, sem que se defina uma essência única e estável para os seres sociais. Ao longo de suas trajetórias, os atores sociais adquirem vantagens e desvantagens em



função das posições que ocupam no espaço social, essas sempre influenciadas pelo lugar em que se situavam anteriormente.

Muito se aplicou a abordagem relacional construindo teorias por meio de metáforas. Prática ainda comum, principalmente nos estudos sobre movimentos sociais com a recorrente metáfora das redes, tende a ser superada em função do avanço tecnológico e o conseqüente desenvolvimento dos softwares de computadores que possibilitaram formalizar os pressupostos da abordagem relacional. Esse processo resultou no estágio atual da técnica de ARS, a qual pode ser considerada hoje o principal meio de aplicação dessa abordagem.

A ARS tem permitido avanços importantes na construção do conhecimento sobre o mundo social. É por meio dessa técnica que o recurso à metáfora de rede tem sido substituído por medidas, conceitos e representações gráficas que ilustram padrões relacionais de diversos tipos e fornecem indicadores para ilustrá-los e analisá-los. Por meio da ARS, as ciências sociais têm conseguido operacionalizar seus conceitos clássicos, tais como: poder, dependência, coesão, estrutura, grupos, papel social, subgrupos etc.. Segundo Wasserman e Faust (1994) os autores comprometidos com a ARS concordam que não é possível fazer teorias usando metáforas. Atualmente, o nível de desenvolvimento da metodologia de redes contribui diretamente para a superação desse problema ao garantir forma aos conceitos. Sua aplicação “dá uma definição formal precisa a aspectos do ambiente político, econômico ou social. Para a visão da Análise de Redes Sociais, o ambiente social pode ser expresso como padrões ou regularidades de relações entre unidades interagindo”<sup>16</sup> (WASSERMAN e FAUST, 1994, p. 3).

Enquanto método de aplicação da abordagem relacional, a ARS parte do princípio básico segundo o qual “a estrutura das relações sociais determina o conteúdo dessas relações” (MIZRUCHI, 2006, p. 73). A ação social, nessa perspectiva, assume um caráter dinâmico e se desenvolve sob a influência do conjunto de relações que envolve o agente. Deste modo, ações que do ponto de vista de algumas teorias da perspectiva substancialista seriam consideradas sem racionalidade, pelo prisma relacional são explicadas a partir dos padrões de relações estabelecidos pelos atores sociais. Nesse sentido, Granovetter (*appud* MIZRUCHI, 2006, p. 78). “argumenta que as relações sociais que se desenvolvem entre clientes e fornecedores muitas vezes atenuam, ou mesmo anulam, o oportunismo”. Para os analistas de redes sociais, atores e suas ações são vistos como interdependentes e as relações sociais que estabelecem são concebidas como canais por onde circulam recursos materiais e imateriais. Enquanto

---

<sup>16</sup> Tradução Livre.

realização da abordagem relacional, “a característica chave das teorias e preposições de redes sociais é que elas requerem conceitos, definições e processos nos quais unidades sociais estão ligadas umas às outras por várias relações” (WASSERMAN e FAUST, 1994, p. 5 – tradução livre). Logo, a ARS procura modelar essas relações para estudar seu impacto no conjunto da rede como um todo e/ou a influência de/nos componentes dessa. Os dados analisados pelos métodos de rede não se baseiam na suposição de independência entre as unidades ou casos. Trata-se de um ramo da sociologia matemática, diferindo-se dos métodos quantitativos hegemônicos da abordagem essencialista, baseada fortemente na análise estatística (HANNEMAN, 2000).

Muito embora esse método garanta avanços significativos na construção do conhecimento sobre o mundo social, ele, como todos os outros, não se encontra livre de críticas. Definindo rede social como um conjunto finito de atores e a relação ou relações entre esses, por onde circulam recursos materiais e imateriais, o grande desafio para ARS tem sido demarcar as fronteiras dessas redes (EMIRBAYER, 1997; MIZRUCHI, 2006). Geralmente fluídas, essas fronteiras se alteram ao longo do tempo. Todavia, Marques (2006) argumenta que as redes sociais são mais resistentes a mudanças que comumente imaginam seus analistas. O problema é espinhoso e não possui ainda uma solução definitiva. Com exceção dos casos em que tais fronteiras se apresentam naturalmente, como nos estudos das relações em uma sala de aula, uma escola, uma empresa, um conjunto de associados, uma assembléia legislativa entre outros casos, pode-se assumir duas estratégias para desenhar os limites de uma rede social. Segundo Emirbayer (1997) a primeira, chamada de realista (*realist*), é estruturada a partir do ponto de vista dos atores envolvidos, definindo a rede social, tal como experimentada conscientemente por seus componentes. Já a segunda, dita nominalista (*nominalist*), define as fronteiras da rede tendo em vista os conceitos e os propósitos do pesquisador. Frequentemente, a identificação dos componentes de uma rede é feita por meio da técnica conhecida como bola de neve (*snowball*). Isto é, após se definir alguns pontos de entrada (primeiros membros da rede) solicita-se que esses citem outros membros com os quais estabelecem relações. O procedimento é repetido para cada novo membro até que novos agentes deixem de aparecer. Essa é uma técnica muito recomendável para mapear populações ocultas.

Referindo-se às críticas mais substantivas, Mizruchi (2006, p. 79) aponta os questionamentos sobre a capacidade da ARS explicar “as origens e os conteúdos das preferências, e os efeitos da agência humana”. Neste ponto, destaca ainda que as abordagens

substancialistas podem oferecer um poder preditivo que supera o modelo de rede em alguns casos. Um terceiro desafio enfrentado por essa metodologia encontra-se na busca de uma explicação para o fato de alguns grupos de atores manterem posições semelhantes.

Ainda que a abordagem relacional e, conseqüentemente, a ARS, possua uma agenda de desafios a responder, apresentam-se como alternativas férteis para as ciências sociais. Seu desenvolvimento e principais achados estão estritamente vinculados à literatura internacional, especialmente no campo da sociologia, antropologia e psicologia. Todavia, as ciências sociais no Brasil recentemente vêm incorporando essa perspectiva analítica. Foi a partir de 2006 que a produção científica nacional, sob a perspectiva relacional, ganhou força como metodologia no estudo das relações políticas. Esse fenômeno parece consolidar uma tendência apontada por Marques (2006, p. 16) de explorar “de forma analiticamente inovadora certos fenômenos, em especial as dinâmicas internas ao Estado e as relações entre ele e a sociedade mais ampla”. Além disso, considerando a literatura que vem se formando, explora-se também a dinâmica interna da sociedade e as diversas interações de seus atores nos múltiplos espaços públicos.

## **2.2 – A abordagem relacional no Brasil: algumas promessas e apostas**

O conjunto de iniciativas que seguem a tendência apontada discute uma diversidade de temas e oferecem achados que convidam a repensar algumas interpretações e teses sobre o Brasil e a relação entre Estado e Sociedade. Os avanços promovidos pela aplicação da abordagem relacional no estudo da política brasileira iluminam questões ausentes nas análises de cunho substancialista e, assim, indicam caminhos novos a serem trilhados, a fim de se conhecer ainda mais os mecanismos que atuam na vida política nacional. Obviamente, estes estudos não anulam as contribuições anteriores, mas problematiza-as levantando novos aspectos.

Sem atribuir, previamente, características, hierarquias ou estruturas a atores e a processos, essa literatura aborda basicamente: a) a relação entre Estado e Sociedade na formulação e gestão de políticas pública. Neste campo, ocupa-se da dinâmica interna do Estado e seu relacionamento com o ambiente político que o circunda (MARQUES, 1999, 2006); b) a relação entre Estado e Sociedade na construção da democracia no Brasil. A partir do debate sobre o aprimoramento democrático, os estudos se preocupam em falsear as visões dicotômicas e essencialistas que contrapõem Sociedade e Estado. Contribuem também para revelar o caráter heterogêneo da sociedade civil (SILVA, 2007; SILVA e MOURA, 2008;

AZAMBUJA JUNIO, 2009); c) as relações de produção sob a perspectiva da democratização das relações sociais. Procuram compreender em que medida arranjos baseados em princípios democráticos, como por exemplo, os da economia solidária, sustentam relações horizontais entre seus membros (SILVA e OLIVEIRA: 2009); d) a relação entre política e burocracia sob o prisma Estado/Sociedade e *accountability*. Foca-se o modo como se constroem as relações entre políticos e burocratas, na escolha dos ocupantes de cargos de confiança e os efeitos dessas escolhas sobre a política de *accountability* (OLIVIERI, 2007); e) a relação entre organizações civis sob a perspectiva da dinâmica interna de interação dos atores societários. Em que pese o caráter mais descritivo desses esforços, estes contribuem não só para a ilustração da cada vez mais reconhecida heterogeneidade da sociedade civil, como também oferece subsídios que denunciam o padrão hierarquizado que se desenvolve entre seus componentes. O foco da temática recai sobre a dinâmica das organizações civis (MARTELETO, 2001; GURZA LAVALLE, CASTELLO e BICHIR, 2006, 2007, 2008; JUNQUEIRA e PINTO, 2009); f) por fim, a relação entre mercado, Sociedade e Estado. Atenta-se para a relação das organizações civis com atores do mercado na realização de projetos e, também, para as relações entre investidores (civis, internacionais e estatais) no mercado de ações (LAZZARINI, 2007; KAUCHAKJE, BORSATO e ROCHADELLI, 2010).

Ainda que se trate de uma literatura recente, nota-se que a multiplicidade de tema é ampla e o número de autores considerável. Todavia, alguns desses autores destacam a importância de ampliar as pesquisas que aplicam a abordagem relacional, sobretudo a partir da metodologia de ARS. Destacam a necessidade de comparação de um número maior de casos de modo a permitir a produção de teorias baseadas nessa estratégia analítica. É preciso reconhecer este limite e destacar como uma limitação adicional o tímido diálogo interno entre esses autores. As exceções aqui caminham em dois sentidos: de um lado, a referência aos textos de Marques, o que se explica por seu pioneirismo. Por outro lado, a óbvia referência a colegas da mesma instituição. A seguir procura-se contribuir para a superação de parte desse problema ao analisar os achados e avanços dessa literatura, tendo em vista a promoção de um diálogo maior entre os textos. Assim, argumenta-se que o avanço potencial promovido pela abordagem relacional, no estudo da realidade sócio-política, depende tanto da replicação e produção de pesquisas relacionais, quanto do diálogo entre os adeptos dessa perspectiva.

### 2.3 – A abordagem relacional no Brasil: achados, críticas e avanços

Uma das principais características dos dados produzidos pela literatura baseada na abordagem relacional está no fato dessa perspectiva analítica não se estruturar sobre o pressuposto da independência entre as variáveis. Ao contrário, entende-se que os objetos de pesquisa são constituídos por e constituintes de processos sociais (SILVA, 2006), eles resultam de e influenciam tais processos, isto é, são dotados de uma historicidade que os fazem únicos a partir de configurações sócio-políticas particulares. Por isso, pesquisas relacionais são inerentemente estudos de casos e o alcance de seus achados depende da comparação entre estudos.

No estágio atual que a literatura brasileira referida se encontra, os achados apontam tendências as serem exploradas. Levantam pistas que se problematizadas em relação às teses de cunho substancialistas trazem importantes avanços, principalmente por ilustrar velhos debates sem a necessidade de atribuir previamente sentidos, valores e hierarquias aos objetos pesquisados. Deixando de lado os achados mais pontuais referentes a cada caso específico, interessa destacar as questões que favorecem o desenvolvimento do conhecimento sobre a relação Estado/Sociedade no Brasil. A expectativa aqui é ressaltar os aspectos relacionais relevantes na democracia brasileira e como poderiam afetar o funcionamento da política de *accountability* no país. Com base na literatura estudada, investigam-se os elementos que, se inseridos em um modelo relacional, poderão trazer à tona aspectos ocultos no debate sobre o controle da política na América Latina, especificamente no Brasil.

Talvez uma das discussões mais caras ao pensamento político e social brasileiro organiza-se em torno da força dos laços pessoais na estruturação da vida pública. Por trás de conceitos como clientelismo, patronagem, nepotismo etc., as relações pessoais figuram como um resquício do atraso na política nacional. Essa característica afastaria o país do ideal de uma política moderna marcada por relações impessoais e pelo insulamento burocrático, tipicamente destacado nas interpretações weberianas sobre o Brasil. Entretanto, o enquadramento relacional aponta a importância dos laços pessoais na democracia brasileira.

Se, tradicionalmente, os efeitos desses são negativamente muito destacados, com a abordagem relacional os laços pessoais candidatam-se a um lugar mais nobre nas interpretações futuras sobre a política brasileira. Marques (1999) destaca a importância dos vínculos pessoais para a consolidação institucional e o relacionamento do órgão estatal com o ambiente político que o circula. Partindo da análise do padrão relacional da rede de indivíduos, grupos e organizações que constitui a comunidade profissional da política de

saneamento na cidade do Rio de Janeiro, o autor elabora o conceito de permeabilidade, o qual remete a um padrão relacional em que os campos do público e do privado se interpenetram. Segundo o autor, a permeabilidade se constitui a partir de relações e cumplicidades estabelecidas ao longo da vida dos indivíduos, isto é, se forma a partir de laços pessoais. Esses revelam, no caso analisado, grande habilidade de produzir solidez institucional e respondem pelo padrão de vitórias nas licitações realizadas no setor de saneamento da cidade.

Os achados da pesquisa de Marques revelam que a posição ocupada no interior da rede de política, especialmente a localização em lugares por onde fluem mais informações, tendem a aumentar a capacidade de realizar contratos com o Estado. Contrariando parte da literatura nacional, o autor observou que não é o porte das empresas ou a rede de corrupção que explicaria o padrão de vitórias no setor, mas sim os laços pessoais desenvolvidos com a comunidade profissional. Seus achados problematizam ainda o conceito de “Anéis Burocráticos” (CARDOSO, 1977), ao mostrar como os interesses privados penetram o campo estatal sem a necessidade de se estabelecer uma mesa de negociações entre Estado e grandes capitais. Assumindo a relevância das relações pessoais, Marques (1999, p. 63) ataca as teses do atraso propondo a incorporação da “prevalência de padrões de relacionamento individual como base da estruturação do setor estatal (...), como parte da própria constituição do Estado brasileiro”. Deste modo, parece que o estudo da política no Brasil passa necessariamente pela captura desses laços, os quais tornam difícil a demarcação das fronteiras entre o espaço estatal e o social e, conseqüentemente, coloca uma questão delicada aos modelos de análise que opõe os dois campos.

Por outro caminho, Olivieri (2007) aplica a abordagem relacional para estudar as nomeações para os cargos de presidente e diretores do Bando do Brasil. Seus achados apontam que, por um lado, se as competências técnicas dos nomeados são consideradas na hora da escolha, por outro, o pertencimento a uma rede social de relações pessoais é fundamental para decisão. O que tenderia a definir a nomeação para esses cargos seriam os vínculos pessoais estabelecidos durante a trajetória do profissional em função da participação conjuntas em cursos, da filiação acadêmica às teses dos nomeadores, de ter trabalhado na mesma instituição anteriormente etc. Mais uma vez, é a inserção na rede pessoal que influenciaria o resultado de um processo social<sup>17</sup>. A autora destaca como uma das vantagens da abordagem relacional a possibilidade de discutir a relação entre política e burocracia sem recorrer à dicotomia clientelismos *versus* insulamento burocrático. Suas conclusões escapam

---

<sup>17</sup> Completando seu argumento, Olivieri (2007) destaca a importância de um perfil híbrido para nomeação. Profissionais que já atuaram tanto no mercado quando na burocracia tem maiores chances de serem nomeados.

às teses do atraso ao destacar os efeitos ambivalentes do padrão relacional encontrado sobre a política de *accountability* no Brasil. Para Olivieri (2007, p. 165-166) as “condições de responsabilização entre políticos e burocratas podem ser promovidas pelas capacidades de negociação e conciliação de interesses desenvolvidos na rede”, isso em função das relações pessoais que as estruturam. A

rede social também contribui para a *accountability* horizontal ao suprir a ausência de instrumentos formais definidores de critérios de escolha dos nomeados (...). Contudo, o papel da rede como forma de aferição de competências pode reduzir a responsabilização entre governantes e governados (*accountability* vertical).

Ainda que promova perdas para a dimensão vertical da política de *accountability*, as relações pessoais estruturariam e fortaleceriam a dimensão horizontal, por se basear na confiança e no compromisso entre nomeados e nomeadores. Com base nesses estudos, o primeiro ponto a ser observado na elaboração de modelos relacionais no Brasil corresponde ao efeito dos laços pessoais sobre o padrão relacional estudado. Isso implica em atentar-se para o impacto das relações pessoais de membros de organizações civis sobre as ações que promovem. Pode-se indagar, por exemplo, se vínculos formalmente negados não se realizam por meio das relações pessoais dos membros das organizações civis.

De outra forma, contribuições importantes são oferecidas pela perspectiva relacional ao debate sobre o aperfeiçoamento democrático, especialmente no que se refere ao caso brasileiro. Os estudos neste campo procuram ampliar os recursos metodológicos para realização de tal perspectiva, combinando, algumas vezes, estudo de trajetória e ARS. Outras vezes trabalham com uma ou outra dessas técnicas. Concentrados, principalmente, no Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, os pesquisadores têm contribuído para a desconstrução de maniqueísmos e essencialismos que com frequência contrapõe Estado e Sociedade. Característica presente em boa parte da discussão nacional sobre avanços e limites da democracia brasileira, a partir das instituições participativas.

Os achados baseados nas discussões sobre o tema da democratização colocam questões relevantes para a teoria da sociedade civil. A abordagem relacional tem falseado aspectos fundamentais que estruturam tal teoria. Seus adeptos sustentam questionamentos acerca da construção de modelos com duas categorias analíticas tomadas como atores antagônicos, sendo, geralmente, o Estado o lugar da representação de interesses particulares e a sociedade civil o lugar de defesa de interesses da coletividade. O avanço neste campo está

no fato de tornar visível o que antes não havia sido representado objetivamente e se descrevia apenas metaforicamente.

Marcelo Kunrath Silva (2006) mostra como a sociedade civil, às vezes louvada às vezes condenada pela literatura hegemônica, se compõe de uma miríade de atores cujas trajetórias definem a relação desses com os processos de aprofundamento democrático. Argumenta sobre a necessidade de se reconhecer que “as sociedades civis” resultam de configurações políticas particulares, podendo influenciar a constituição de um associativismo marcado pela autonomia ou pelo clientelismo. Deste ponto de vista, será preciso que as pesquisas nesse campo se atentem para essa questão, superando os substancialismos que sustentam modelos baseados nas supostas virtudes democratizantes da sociedade civil, de um lado, ou no pessimismo que denuncia as fragilidades dos atores societários, por outro. Não sendo possível realizar uma caracterização prévia desses atores, não se pode estabelecer “uma relação entre sociedade civil e construção democrática. Ao contrário, esta relação apresenta diferenciações de acordo com os distintos contextos locais” (SILVA, 2006, p. 161). Destarte, não haveria uma essência preestabelecida da sociedade civil e sua caracterização seria fruto do conteúdo das relações que desenvolvem internamente e com os atores estatais.

Silva (2006) comparou dois casos para investigar o papel da sociedade civil na construção da democracia. Seu estudo focou o padrão relacional entre o poder local e as organizações civis em dois municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Em um dos casos analisados por Silva (2006) a maior parte das organizações civis apresentou comportamentos contrários à implementação do Orçamento Participativo na cidade. Já no outro caso estudado, os atores societários apoiaram a iniciativa do poder público em instituir um canal de participação social que possibilitava a reprodução desses atores e, ao mesmo tempo, aumentava sua influência sobre os cidadãos. As configurações sócio-políticas das cidades analisadas revelaram-se fortemente baseadas num padrão clientelista. A maioria das organizações civis atuava como intermediárias entre poder público e população e se faziam fortemente dependentes dessas relações para “sobreviverem”. O padrão relacional encontrado não representa um exemplo ou uma exceção, deve-se atentar que resulta de uma trajetória particular e que não está livre de mudanças. Sem negar a importância da variável institucional, Silva (2006, 2007) argumenta sobre a importância dos elementos relacionais para entendermos o caráter multifacetado da sociedade civil e a variabilidade dos resultados produzidos pelas instituições participativas. Partindo dessa referência, outro ponto para o qual deve atentar o pesquisador, ao desenvolver a abordagem relacional, refere-se à natureza do



padrão de relacionamento, o qual só se revelará no campo de pesquisa. Assim, por exemplo, não deve apostar previamente em virtuosidades ou vícios de agentes sociais ou estatais. Deve ter em mente que organizações civis, tanto quanto atores estatais, necessitam garantir os meios para sua reprodução.

A separação rígida entre Estado e Sociedade revela-se fluída com a abordagem relacional. Aí se encontra outro aspecto importante confirmado por essa perspectiva analítica. A dificuldade de desenhar as fronteiras entre os dois campos é um desafio antigo enfrentado tanto pelas teorias do Estado quanto pelas teorias da Sociedade Civil. Contudo, a perspectiva relacional, ao possibilitar a incorporação de elementos informais nas análises, desvenda a porosidade da fronteira entre o campo estatal e o societal, permitindo visualizar o trânsito dos atores entre os dois campos. Na prática parece não haver separação que isole os atores em um ou outro lado. Neste sentido, o conceito de permeabilidade (MARQUES, 1999), referido acima, representa a manifestação de uma das possibilidades de trocas entre os atores. O estudo de Olivieri (2007) sobre as nomeações no Banco Central ilustra, igualmente, outro tipo possível de troca entre o campo estatal e o societário.

Do ponto de vista da interação entre os mecanismos de *accountability*, cabe indagar se a relação entre Estado e Sociedade se desenvolve de maneira bem menos conflituosa que o imaginado. É preciso investigar, então, os modos como se estabelecem as trocas entre os atores desses dois campos, principalmente suas relações de parceria e quais efeitos produzem para a finalidade de cada campo. Se por um lado, essas trocas podem ocorrer em espaços públicos bem institucionalizados por meio de vínculos formais como é o caso, por exemplo, de algumas instituições participativas no Brasil, por outro, elas podem se realizar por meio do trânsito de atores que ora atuam no campo estatal, ora atuam no mundo societário, isto é, mediadas por laços informais. Trata-se de observar “que os padrões de alianças e conflitos podem – ou mais certamente, tendem – a atravessar as fronteiras institucionais” (SILVA e MOURA, 2008, p. 48).

Além de ilustrar esse fenômeno, caberia explicar sua importância para a democracia brasileira e seus efeitos sobre as hierarquias que se desenvolvem dentro do mundo societário, como evidenciam alguns estudos relacionais (MARTELETO, 2001; GURZA LAVALLE, CASTELLO e BICHIR, 2006, 2007, 2008; JUNQUEIRA e PINTO, 2009). A possibilidade de atravessar as fronteiras entre o campo estatal e o societal chama atenção para os padrões de relacionamento entre os agentes da política de *accountability*. Torna-se desejável identificar relações entre os que atuam na dimensão horizontal (campo estatal) e os que atuam na

dimensão social (campo societal) e o modo como são constituídos os vínculos entre esses. As interações entre os atores das duas dimensões seriam sustentadas por laços formais ou informais? Organizações civis interagem igualmente com atores dos mecanismos horizontais do tipo de balanço e especializadas?

Para o tema da democratização, a resposta a essas questões pode provocar impacto maior na compreensão do padrão relacional entre Estado e Sociedade. Neste campo, a ARS não só ilustra o trânsito dos atores por diferentes campos, como também revela a presença de atores centrais no campo societário denunciando o caráter altamente hierarquizado deste. Inicialmente, esse assunto será discutido a partir de Azambuja Junior (2009), tendo como referência seu estudo sobre o conselho municipal de saúde de Santa Maria, do Rio Grande do Sul. A expectativa nas próximas linhas é discutir as implicações de um padrão relacional hierárquico para a literatura sobre as instituições participativas e destacar as contribuições realizadas pela perspectiva relacional.

Analisando a dinâmica interna de um conselho gestor a partir da perspectiva relacional, Azambuja Junior (2009) identificou a existência de uma rede interna formada pelos conselheiros cuja configuração manifesta uma estrutura hierárquica. Há no caso analisado uma tendência à centralização na rede “amenizada em razão da atuação de outros [conselheiros] com poder de influência considerável” (AZAMBUJA JUNIOR, 2009, p. 77), por serem igualmente centrais. Uma das contribuições da abordagem relacional, tendo em vista essa referência, consiste na identificação de hierarquias em instituições onde, em tese, deveriam imperar relações horizontais entre seus membros. Azambuja Junior (2009) identifica, por meio da ARS, os atores centrais do conselho estudado. Ele indica claramente aqueles conselheiros que exercem certo protagonismo e conseguem influenciar as decisões do conselho. Assim, a partir da perspectiva relacional, o autor consegue dar forma à comunidade política atuante naquele espaço. Trata-se de um “núcleo duro” que caracteriza os posicionamentos e o funcionamento do conselho.

A existência e o estudo desses núcleos devem ser o objeto do esforço das pesquisas sobre a dinâmica interna dos conselhos. Isto é, deve se atentar para o modo como comunidades políticas se constituem, consolidam e se apropriam desses espaços, bem como para a forma com essas pessoas conectam os conselhos às redes externas, como por exemplo, conectam os conselhos a outros mecanismos de controle da política. Tais vínculos, provavelmente sustentados pela participação concomitante dos conselheiros em diversas organizações, não tem recebido a devida atenção nas análises realizadas. A literatura sobre

instituições participativas as analisa separadamente, por vezes destaca seu isolamento como um dos obstáculos para o cumprimento das funções a elas atribuídas no processo de avanço da democracia. É o caso, por exemplo, dos estudos sobre controle público (ou controle social) e conselhos gestores. A contribuição da abordagem relacional aqui é clara, ela permitirá capturar os laços informais que conectam tais instituições tanto às outras da mesma natureza como ao conjunto de organizações civis interessadas em uma política específica, mas que não tem um assento formal garantido nos conselhos gestores.

Tudo indica que essa é uma área da literatura nacional na qual a abordagem relacional terá muito a contribuir para seu desenvolvimento. Mais uma vez, a necessidade de novos estudos de casos que permitam a comparação dos resultados encontrados se reafirma. Além disso, as pesquisas relacionais sobre as IP's precisam atentar para suas conexões com o ambiente externo que as envolvem, investigando os efeitos dos padrões de relacionamento encontrado sobre a prática e teoria democrática.

A presença de padrões relacionais hierarquizados dentro de instituições que deveriam, em tese, garantir relações horizontais entre seus membros também foi notada por Silva e Oliveira (2009, p. 65) ao estudar uma cooperativa de economia solidária do Estado do Rio Grande do Sul. Os autores identificaram “tensões entre o objetivo normativo de instituição de relações igualitárias e a dinâmica concreta de relações entre desiguais, em termos de seus recursos relacionais”. Todavia, o que deveria ser uma ameaça ao êxito da cooperativa parece, segundo os pesquisadores, garantir seu sucesso. Para além dos laços fortes desenvolvidos pelos membros mais antigos – laços que sustentam a identidade do grupo –, os pesquisadores descobriram a importância dos vínculos menos intensos e menos frequentes (laços fracos) concentrados na ou no presidente da organização. Esses favorecem o desenvolvimento da cooperativa por facilitar o acesso a recursos relevantes para seu funcionamento. A centralidade e o prestígio de alguns indivíduos, como no caso do conselho supracitado, aparentemente garante a reprodução da instituição. Dessa maneira, os modelos relacionais necessitam levar em conta a importância dos atores centrais para certos empreendimentos que, em tese, deveriam garantir igualdade entre os envolvidos. A existência de hierarquias parece não colocar em risco os projetos de aprofundamento da democracia e sob esse prisma deve ser investigada a fim de que se desvende seu lugar na teoria democrática contemporânea.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Outro aspecto comum nos dois estudos corresponde à relação entre trajetória individual e posicionamento relacional dos atores. Em ambos os casos, observou-se a influência do envolvimento político-associativo, incluindo a longa trajetória de permanência nas instituições analisadas, como um dos fatores explicativos dos padrões hierárquicos encontrados. O que sugere que o histórico de participação além de gerar mais participação,

Silva e Oliveira (2009) levantam uma questão relevante do ponto de vista da construção da teoria política e social. Os autores sustentam que mecanismos institucionais e disposições ideológicas impedem a conversão das desigualdades relacionais em outras formas de desigualdades, tal como a sócio-econômica. As evidências aqui oferecem novos elementos para se pensar o lugar das instituições, disposições ideológicas e mesmo da ação estratégica na vida política. As redes sociais não anulam o impacto dessas variáveis, ao contrário são afetadas por essas. Assim é que “tendem a apresentar maior importância e a influenciar mais intensamente as políticas quando as organizações estatais envolvidas são mais insuladas e a comunidade política, mais forte” (MARQUES, 2006, p. 36). Embora as redes sociais criem oportunidades e constrangimentos para os atores sociais, elas não eliminam os efeitos de disposições ideológicas e mecanismos institucionais, nem a importância da ação estratégica na política. O trabalho de Marques (2006) mostra o modo como os políticos entram e saem ou, às vezes, neutralizam as redes sociais.

As pesquisas relacionais referidas ao aprimoramento democrático contribuem também para outra área temática da literatura. Em relação à dinâmica interna de interação entre as organizações civis, traduz de forma objetiva o caráter heterogêneo e hierarquizado do campo societário. Se a visão da sociedade civil como um ator multifacetado tem sido reconhecida amplamente, os investimentos em Análise de Redes Sociais denunciam uma organização interna altamente hierarquizada, a qual se revela sem a necessidade de se recorrer a juízos prévios normativamente orientados. Gurza Lavalle, Castello e Bichir (2006, 2007, 2008) adentraram aos “bastidores da Sociedade Civil” e destacaram o padrão relacional desigual desenvolvido pelas organizações civis de São Paulo. As mesmas tendências a hierarquização foram encontradas em outros trabalhos, como é o caso de Marteleto (2001), Kauchakje e Ultramari (2007) e Junqueira e Pinto (2009).

Esses trabalhos ilustram objetivamente a presença de organizações civis centrais no campo societário. O poder de influência e o prestígio não se distribuem de forma homogênea. Algumas instituições mostram-se mais relevantes que outras. As organizações civis parecem possuir capacidades desiguais de ação e interlocução. Por exemplo, na rede analisada em São Paulo, Gurza Lavalle, Castello e Bichir (2006, p. 63) descobriram uma dinâmica interna que “opera conforme clivagens de especialização ou diferenciações funcionais e de outras afinidades que emperram ou franqueiam o contato entre entidades”.

---

como destaca as teorias educativas da democracia, influencia o posicionamento dos atores nas redes internas dessas instituições.

Interessados em uma questão mais pontual, Kauchakje e Ultramari (2007) analisam a rede sociotécnica<sup>19</sup> do direito à habitação em Curitiba. Os achados de pesquisa revelam indícios que, do ponto de vista relacional, reforçam a tendência à hierarquização entre atores societários. Os autores identificam o grupo de organizações centrais da rede, em sua maioria envolvidos com outras temáticas, notadamente associadas à luta pelos Direitos Humanos. Curiosamente, as organizações estritamente ligadas às questões da habitação ocupam posições periféricas na rede. Além disso, destacam a importância das organizações ligadas à Igreja Católica.

Marteleto (2001) contribui para a questão ao identificar atores relevantes na construção de relações e na facilitação de trocas informacionais em uma rede de movimentos sociais e ONGs no subúrbio de Leopoldina, na cidade do Rio de Janeiro. Junqueira e Pinto (2009), descrevendo a rede da Cooperativa de Promoção da Cidadania (Cooperapic), apontam o padrão diversificado das conexões entre as organizações civis membros da cooperativa. Encontram o estabelecimento de laços mais fortes entre organizações de uma mesma região, a centralidade de atores que participam de vários projetos, a constituição de subgrupos dentro da cooperativa e a concentração de poder por parte de alguns membros.

As iniciativas destacadas podem contribuir para o avanço em alguns pontos da teoria social e política em curso no Brasil. O padrão de relacionamento hierarquizado no campo societal parece oferecer indícios sobre a importância do valor da liderança destacado por Sartori (1994) como o valor da democracia contemporânea. Por sua vez, se o valor da igualdade que tanto pressionaria, segundo o mesmo autor, a estrutura democrática hoje possível não se mostra realizado entre os atores que historicamente procuram “radicalizar” a democracia, poderia estar atuando na direção de impedir que as desigualdades relacionais se transformem em outros tipos de desigualdade.

Ultrapassando o nível das discussões mais abstratas, a abordagem relacional, por meio dos estudos destacados, apresenta questões relevantes para a agenda acadêmica. Dentre essas, destaca-se o tema da centralidade dos movimentos sociais. Gurza Lavalle, Castello e Bichir (2006, 2007) apresentam indícios dessa centralidade e sustentam que a novidade neste campo se configura na emergência das organizações civis articuladoras (associações e redes de ONGs, Fundações etc.), bem como na mudança, no plano da ação coletiva, da lógica do protesto para a lógica do projeto. Os atores destacam ainda a capacidade de inovação das organizações civis e oferecem evidências contrárias à idéia de que as ONG’s trabalham em

---

<sup>19</sup> A rede é assim designada por ser constituída de vínculos estabelecidos no ciberespaço. Doimo, Maia e Mitre (2003) utilizam o termo redes cibernéticas para se referir ao mesmo fenômeno.

rede. Contrariando a maior parte da literatura, destacam que o padrão relacional interno desse tipo de organização civil é fortemente hierarquizado. Todavia, parece interessante investigar se esse padrão relacional se repete quando observado em uma rede compostas por ONG's de uma mesma temática.

Por fim, a abordagem relacional ilumina alguns aspectos da relação entre Estado/Sociedade/mercado. Lazzarini (2007, p. 18) destacou evidências sobre o baixo efeito das privatizações ocorridas nos anos 90 sobre a estrutura dos proprietários no Brasil. Segundo o autor, as transformações ocorridas aparentemente reforçaram “as posições de proprietários locais – notadamente fundos de pensões de Estados e o próprio Governo Federal”. As evidências encontradas questionam as teses sobre o aumento da influência dos proprietários estrangeiros sobre a economia nacional, embora tenham de fato aumentado sua participação. Esses achados problematizam o caráter altamente mutável sob o qual as redes sociais usualmente são pensadas. Como destacado anteriormente, as redes parecem mais estáveis do que se imagina.

### **Encaminhamentos: abordagem relacional no Brasil e *accountability*.**

Do ponto de vista operacional, ao aplicar a ARS como técnica para realização da abordagem relacional, os trabalhos destacados se estruturam a partir de diferentes vínculos, dentre os quais se destacam: os pessoais (amizade e família); os institucionais (trabalho e participação societária em empresas); a participação e ideologia política; a participação em cursos; as referências de parcerias; a articulação em projetos e campanhas; *links* na internet; afinidade temática; afinidade identitária; contatos diretos; participação em reuniões. As medidas de rede mais utilizadas têm sido a densidade das redes, os graus de proximidades, de intermediação e centralidade<sup>20</sup>. Há ainda poucos casos preocupados com os estudos de subgrupos na rede. Algumas vezes encontram-se dificuldades na definição e reconstrução dos vínculos por onde se pressupõe circular recursos nas redes. Além disso, deve-se questionar se realmente há circulação de recursos por meio de alguns dos vínculos desenhados. Este é o

---

<sup>20</sup> A densidade de rede é uma medida de coesão. Ela revela a porcentagem dos laços possíveis presente na rede observada. As outras três medidas referem-se à posição dos atores na rede. Proximidade revela os atores que mais facilmente conseguem atingir os outros membros da rede. Intermediação mostra os atores que ocupam posições chaves no sentido de ligar dois outros atores da rede. Por fim, centralidade pode ser medida em termos de saída (atores que mais enviam vínculos) ou em termos de entrada (atores que mais recebem vínculos). Neste último caso, a medida de centralidade é normalmente usada para referir-se ao prestígio dos pontos da rede.

caso, por exemplo, da relação de participação societária em empresas para as quais o pressuposto de interação entre os atores envolvidos pode ser facilmente questionado.

A ausência de um diálogo mais sólido entre os autores que vem publicando sob a perspectiva relacional no Brasil parece contribuir para o isolamento de questões interessantes sobre os mecanismos relacionais que atuam na política. Apesar das limitações e problemas apontados, a apropriação da abordagem relacional no estudo da política tem promovido avanços importantes. Por meio dessa, tornou-se possível a incorporação das relações informais nas análises. Os dados relacionais permitem a representação de aspectos “ocultos” que atuam nos processos políticos, possibilitando a investigação de seus efeitos e importância para a democracia brasileira. A representação dos mecanismos informais, como a relevância dos vínculos pessoais, ajuda a quebrar velhas dicotomias que perpassam as teses e as análises sobre a política no Brasil. O desafio que começou a ser vencido conduz à criação de novos modelos que superam dicotomias como: moderno *versus* atraso; clientelismos *versus* insulamento burocrático; Estado *versus* Sociedade; Sociedade Civil *versus* campo político institucional.

Com foi apresentado, os trabalhos sob a perspectiva relacional descobriram indícios valiosos para findar as tendências ao maniqueísmo que rondaram, e ainda rondam, os estudos sobre sociedade civil e instituições participativas no processo de democratização. Com a nova abordagem, destacam-se as vantagens de se superarem os esforços que buscam encaixar objetos de pesquisas em categorias fixas e pouco capazes de captar o dinamismo da vida social. Procedimento que deforma os fenômenos pesquisados para enquadrá-los de acordo com uma ou outra perspectiva teórica. É daí que surge a necessidade de se repensar velhas categorias a partir de inovações metodológicas. Neste sentido, é louvável a tentativa de Marques (1999) ao elaborar seu conceito de “permeabilidade” dialogando com a categoria “anéis burocráticos” de Cardoso (1977). É daí, também, que surge a necessidade de repensar a relação entre Estado e Sociedade, dado que atores sociais e estatais transitam livremente por entre as fronteiras dos campos estatal e societário.

Contribuindo para a literatura sobre sociedade civil e teoria democrática, os avanços da perspectiva relacional moldam objetivamente o argumento cada vez mais aceito sobre a heterogeneidade da sociedade civil. Além disso, os estudos relacionais revelam indícios de fortes hierarquias que estruturam o processo de interação entre os atores societários. Ressalta-se a presença de organizações civis centrais que gozam de influência e prestígio entre as demais e, por isso, encontram-se em posições de destaque em relação às outras organizações.

Esse padrão hierarquizado também tende a se repetir dentro de instituições que, em tese, se estruturam sobre o princípio da igualdade entre seus membros, tal como conselhos gestores e cooperativas.

Os achados aqui analisados propiciam elementos para o reenquadramento das relações de poder e de conflito, evitando maniqueísmos e favorecendo a compreensão da realidade social sem a reificação de atores de qualquer natureza. Apontam que os atores sociais, seguindo orientações diversas a partir de contextos sócio-políticos específicos, mantêm diferentes relações com a democracia. Em especial, tratando-se da miríade que compõe a chamada sociedade civil, podem desenvolver relações com as elites políticas locais que contribuem ou criam obstáculos para os processos de aprofundamento democrático (SILVA, 2006). Assim, problematiza-se a relação direta e unívoca entre sociedade civil e democratização, bem como o problema do conflito e da diversidade para além da relação Estado/Sociedade, mas também entre as “facções” presentes dentro do Estado e da sociedade (civil).

A fertilidade do campo de pesquisa aberto pela abordagem relacional e os indícios das pesquisas estruturadas sobre essa perspectiva incentivam novas iniciativas. No estudo da política, a presença de conceitos de natureza relacional, tais como representação, participação, deliberação, coalizão, redes de políticas, comunidade política, grupo de interesse, *accountability* potencializam as possibilidades de aplicação da abordagem e de novos achados. Estruturados na suposição latente da existência de relações entre atores sociais e políticos, esses conceitos oferecem a oportunidade para se discutir os mecanismos relacionais que estruturam a vida política. Como foi destacado, o investimento aqui visa construir um diagnóstico sobre o padrão de interação entre os atores da política de *accountability* no Brasil. Procuram-se indícios que permitam compreender as conexões entre os mecanismos de *accountability* de um ponto de vista mais amplo. Considerando as discussões sobre essa política, principalmente na América Latina, a aplicação da abordagem relacional no campo das “teorias da *accountability*” problematiza, sob um novo foco, as questões destacadas pela literatura e ilustra-as de maneira menos abstrata. Torna possível verificar se a centralidade dos mecanismos horizontais se confirmará sob o ponto de vista dos atores sociais ou identificar a existência, entre esses últimos, de uma tendência a priorizar as relações entre si. Também torna possível saber se os agentes sociais se relacionam igualmente com os diferentes tipos de mecanismos horizontais.



Partindo do estudo de um tipo de ator que atua na dimensão social da *accountability*, na qual se demanda, além de um alto grau de intensidade subjetiva, “suficientes recursos pessoais e organizacionais: alguma combinação de tempo, informação, acesso à mídia, capacidade de comunicação pública e interpessoal e, às vezes, dinheiro” (O’DONNELL, 2002, p. 97), espera-se encontrar um padrão diversificado de interação entre os mecanismos de controle da política. Isso significaria que as organizações civis pesquisadas não se fecham em relações dentro do grupo.

O modelo relacional aplicado neste estudo poderá contribuir também para a apreensão da natureza de um tipo de organização civil que vem se multiplicando no Brasil<sup>21</sup>. A aproximação das instituições a serem pesquisadas não considera qualquer atributo, positivo ou negativo, dessas. Não há nenhuma aposta em uma virtuosidade por parte desses atores no projeto de controle da política. Muito embora, como se viu no capítulo I, atores dessa natureza já tenham sido concebidos com certa carga de positividade, no processo de elaboração do conceito de *accountability* social. O modelo aqui proposto deixa em aberto este ponto e, em diálogo com os achados das pesquisas relacionais desenvolvidas no Brasil, não se estrutura sobre maniqueísmos. Entende-se que o Estado pode, através dos mecanismos horizontais, interagir com os agentes de monitoramento cidadão a fim de melhorar o controle da política. Destarte, suspeita-se que iniciativas de monitoramento cidadão se sustentem, em parte, mediante o desenvolvimento de fortes relações com os agentes da dimensão horizontal da *accountability*.

No próximo capítulo apresentam-se os resultados de pesquisa que investigou as interações entre os mecanismos de *accountability*, a partir de um conjunto de agentes de monitoramento cidadão. Buscou-se responder as suspeitas levantadas até o momento, o que levou, sob o prisma da abordagem relacional, ao desdobramento da hipótese apresentada na introdução desse trabalho em quatro outras hipóteses a serem testadas, quais sejam:

*H1 – Se mecanismos horizontais de accountability são mais relevantes, então sua média de centralidade de entrada será maior em relação aos agentes da dimensão social*

---

<sup>21</sup> Aquelas que visam controlar a administração pública por meio de ações de combate à corrupção e à improbidade administrativa.

*H2 – Se mecanismos horizontais de accountability do tipo especializadas são mais relevantes, então sua média de centralidade de entrada será maior em relação aos outros agentes de accountability.*

*H3 – Se mecanismos horizontais do tipo especializadas são mais centrais, então a probabilidade de terem relações com agentes de monitoramento cidadão será semelhante ou maior que a probabilidade de relações internas neste grupo.*

*H4 – Se a importância dos mecanismos varia de acordo com aspectos da política de accountability (informação, justificação e punição), então o padrão de interação entre os tipos de mecanismos variará de acordo com o tipo de relação considerada.*

Como é possível perceber, a centralidade de entrada será o principal indicador de rede utilizado neste estudo. Essa medida será tomada com um indicador de prestígio dos componentes da rede mapeada. Entende-se que o prestígio de um ator baseia-se na preferência dos outros atores por manter relações com ele. Ao mesmo tempo em que a centralidade de alguns mecanismos horizontais poderá vir a ser confirmada, será possível verificar a complexidade do exercício da política de *accountability*, se um padrão de interação bastante diversificado por parte das organizações civis pesquisadas for encontrado.

### **CAPÍTULO III – *ACCOUNTABILITY* E OS ASPECTOS RELACIONAIS: centralidade e interação entre os mecanismos de controle da política.**

Considerando o problema de pesquisa, as hipóteses apresentadas acima, bem como as discussões do capítulo 1 e 2, neste capítulo será apresentado os resultados da pesquisa realizada. Esses se baseiam em dados levantados por meio de um questionário auto-aplicável respondido por 44 organizações civis conforme informado abaixo. A análise da interação entre os mecanismos de *accountability* a partir dos agentes de monitoramento cidadão será realizada em dois momentos.

Em primeiro lugar, apresenta-se uma análise descritiva das questões do questionário, tanto as atitudinais quanto as comportamentais. Verificar-se-á, também, a disposição das instituições pesquisadas para interação com os demais mecanismos destacados na tipologia apresentada no capítulo 1 e o comportamento das organizações civis nessa direção. O objetivo dessa análise não consiste em encontrar contradições entre atitude e comportamento, mas sim identificar se os agentes de monitoramento cidadão interagem ou tem disposição para interagir com os demais agentes de controle da política. A partir daí serão investigados indícios sobre o padrão relacional entre os diferentes mecanismos de *accountability*. Esse momento tornará possível identificar a diferença entre as instituições pesquisadas, se houver, o que apontaria a existência de diversas possibilidades de interação entre os atores que buscam promover a *accountability*. Nessa fase da análise ainda será possível verificar os primeiros indícios sobre a importância dos mecanismos horizontais destacada pela literatura e as possibilidade de interação entre os mecanismos de *accountability*.

O segundo passo aprofunda, através da análise de rede, as questões levantadas inicialmente. Permitirá, por meio do estudo das relações desenvolvidas pelas organizações civis entrevistadas, conhecer as preferências dessas e a probabilidade de ação a partir de uma rede fechada no grupo de agentes de monitoramento cidadão. A análise de rede dará forma à discussão teórica apresentada no capítulo 1, reforçando alguns argumentos e problematizando outros. O estudo das relações entre os membros da rede, também aumentará o alcance dos resultados iniciais. Será possível discutir pontos centrais sobre a política de *accountability* que tem importantes desdobramentos para a teoria da democracia.

--- --- ---

### 3.1 – Caracterização das organizações civis pesquisadas.

Tal como foi exposto no final do capítulo 1, as organizações civis pesquisadas foram escolhidas em função de sua presença na lista de participantes do projeto A1M. A lista inicial era composta por 111 instituições mais o Instituto de Fiscalização e Controle (IFC). Entretanto, durante a realização do trabalho de campo constatou-se que 19 dessas organizações estão fora de atividade ou não trabalham mais com o tema do controle da administração pública<sup>22</sup>; 22 não responderam aos contatos realizados<sup>23</sup>; 20 instituições responderam aos contatos realizados confirmando a participação na pesquisa, mas não enviaram as respostas; com cinco não foi possível nenhum tipo de contato, pois os e-mails de contato voltaram, os telefones disponíveis, quando havia, estavam errados; duas organizações civis não mostram interesse em participar. Assim, em um universo de 66 respostas possíveis, 44 organizações civis participaram da pesquisa. Isto é, 66,67% dos atores que confirmaram seu envolvimento com o tema<sup>24</sup>.

Em geral, as instituições pesquisadas começaram a trabalhar com o tema do controle da administração pública sob o enfoque do combate à corrupção e à improbidade administrativa na última década. Em 88,37% dos casos, as organizações civis iniciaram suas ações, nesse campo, entre os anos de 2000 e 2010<sup>25</sup>. Dessa forma, reforça-se o argumento apresentado na introdução deste trabalho de que essa é uma frente de atuação recente para os atores sociais. O monitoramento cidadão constitui uma nova temática que tem mobilizado os atores da sociedade civil e se constitui em um tipo específico de *accountability* social. Esse envolve atores que desenvolvem ações locais, na maioria das vezes, principalmente, ao nível municipal. A Tabela 3.1 mostra que 36 organizações atuam neste nível, enquanto sete disseram desenvolver ações ao nível estadual e apenas uma atua, principalmente, em todo território nacional.

---

<sup>22</sup> Pode-se verificar entre os desistentes que a decisão de abandonar esse tema deveu-se a ameaças contra a integridade física dos membros das ONGs e seus familiares, ainda que em alguns casos mesmo sob essa condição os responsáveis não encerraram as atividades. Destacou-se em alguns casos, como obstáculo à ação, interesses de membros das organizações civis na relação com o poder local que controla as relações econômicas nas cidades sedes das instituições. Diante disso, duas organizações que participaram da pesquisa adotam a estratégia do anonimato para levar adiante suas ações. Outros reclamaram da falta de apoio do projeto A1M, o que pode indicar uma associação entre a dificuldade de levar adiante iniciativas de combate à corrupção e à improbidade administrativa quando os agentes de monitoramento cidadão estão isolados dos outros mecanismos de controle.

<sup>23</sup> Entre essas pode haver um grande número de organizações inativas.

<sup>24</sup> Veja ANEXO 1.1 – 44 organizações civis entrevistadas.

<sup>25</sup> Veja ANEXO 3.1 – Trabalha com o tema da administração pública deste...

**TABELA 3.1 - Desenvolve ações PRINCIPALMENTE no âmbito...**

	FR	%
Municipal	36	81,80
Estadual	7	15,90
Federal	1	2,30
Total	44	100,00

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

Entre os entrevistados, 33 confirmaram que a instituição da qual fazem parte ainda participa do projeto A1M, seis negaram a participação e outros cinco não responderam. No entanto, dez desses últimos informaram que suas instituições, embora não pertençam ao projeto Adote Um Município, continuam desenvolvendo ações que visam controlar a administração pública sob o enfoque destacado. Foi possível verificar também que as organizações civis pesquisadas estão integradas a outras redes e projetos de monitoramento cidadão. A suposição da existência de relações entre essas organizações é reforçada pela constatação de que 30 entrevistados disseram que suas instituições participam de outras iniciativas que procuram estabelecer o controle sobre a administração pública. Dentre essas redes/projetos destacaram-se a Rede Amarribo, a Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade (ABRACCI) e o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), para além do projeto A1M<sup>26</sup>. Essas são iniciativas que oferecem subsídios para interação entre os mecanismos de *accountability* social. Assim, seria de se esperar uma forte relação entre as instituições que participam desses projetos e, portanto, um padrão relacional mais consolidado entre elas. Todavia, como será revelado, a participação nessas redes/projetos não se converte em maior interação entre as organizações civis na rede de ação do monitoramento cidadão.

**TABELA 3.2 – Situação das instituições pesquisadas em relação ao tema do controle da administração pública (combate a corrupção e a improbidade administrativa)**

	Confirma a participação no projeto A1M.	Não participa atualmente do projeto A1M, mas desenvolve ações que visam controlar a administração pública.	Participa de outras redes ou outros projetos que visam controle da administração pública.
Sim	33	10	30
Não	6	-	14
NR	5	1	-
Total	44	10	44

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

<sup>26</sup> Veja o ANEXO 3.2. O sociograma mostra como as redes e projetos conectam as instituições pesquisadas. As bolas maiores representam as redes e projetos citados. Na ordem decrescente: A1M, Rede Amarribo, ABRACCI e MCCE.

Para além da atuação em outras redes, grande parte das instituições estudadas não limita suas ações ao tema do controle da administração pública. Apenas 25% dos entrevistados informaram que suas instituições encontram-se nessa situação. No restante dos casos, além das iniciativas visando o controle da administração pública, a atuação das organizações civis recai também sobre o tema do Meio Ambiente/Sustentabilidade, seguido pelos temas Qualidade de Vida e Direitos Humanos (59,10%, 45,50% e 43,20 % das instituições pesquisadas trabalham, respectivamente, com estes temas). Organizações Civis interessadas na temática de Raça e Gênero são menos presentes neste campo<sup>27</sup>. A alta incidência dos dois primeiros temas pode ser explicada, em parte, por sua associação direta com as questões locais. Como se viu, a ação das organizações civis, na maior parte dos casos, está limitada a uma atuação no plano municipal.

O exercício do monitoramento cidadão tem sido realizado por voluntários que além de investirem seu próprio tempo são os principais financiadores das ações de suas instituições. Apesar de certo grau de institucionalização das instituições (93,20% possuem estatuto e 40,90% possui Regimento Interno) apenas 15,90% (sete instituições) possuem funcionários remunerados<sup>28</sup>. A Tabela 3.3 indica que os próprios associados são também os principais financiadores das instituições em 42 casos (95,5%). É possível perceber que em poucos casos os recursos disponíveis tiveram origem em contratos e convênios com o poder público.

**TABELA 3.3 – Recursos Financeiros**

Para arrecadar recurso financeiros...	FR	%
Promove ou promoveu eventos e venda de materiais da ONG.	18	40,90
Recebe ou recebeu doações dos membros da ONG.	42	<b>95,50</b>
Recebe ou recebeu doações de outras pessoas físicas.	30	68,20
Recebe ou recebeu doações de pessoas jurídicas (empresas).	20	45,50
<b>Realiza ou já realizou contratos/convênios com o poder público</b>	<b>6</b>	<b>13,60</b>

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

Em parte, esse distanciamento em relação ao poder público pode ser explicado pelo objetivo das instituições em controlar a administração pública. Todavia, uma postura assim justificada não significaria, do ponto de vista da política de *accountability*, a ausência de relações entre os atores estudados e os agentes dos mecanismos horizontais de controle da política. As conexões entre agentes da dimensão social da *accountability*, em especial

<sup>27</sup> Veja Anexo 3.3 - Temas com os quais as organizações civis entrevistadas trabalham.

<sup>28</sup> Ver Anexo 3.4 – Institucionalização das organizações civis

daqueles envolvidos no monitoramento cidadão, e os atores da dimensão horizontal podem se dar de diferente forma e não exclusivamente via transferência de recursos financeiros. Na próxima seção serão investigadas as disposições para interação dos atores aqui caracterizados.

### **3.2 - Disposições para interação**

Inicialmente, para capturar as tendências à interação das organizações civis pesquisadas verificou-se a avaliação que estas fazem dos demais mecanismos de controle da política. A Tabela 3.4 mostra que as instituições avaliadas separam-se em três grupos. As melhores avaliadas são de dois tipos. Em primeiro lugar, destaca-se a média elevada atingida pelos agentes de monitoramento cidadão. A nota de 7,66 em uma escala de 0 a 10 mostra que esses agentes da *accountability* social se auto-avaliam como o tipo de instituição que mais contribui para o controle da administração pública, sob o enfoque do combate à corrupção e à improbidade administrativa. Seria de se esperar, então, que as interações que estabelecem com outros mecanismos de controle da política sejam marcadas pela preferência por relações internas a esse grupo de atores. Além disso, a boa avaliação revela o reconhecimento mútuo dos atores neste campo, o que pode justificar e alimentar os esforços despendidos por eles.

Em segundo lugar, é notável o destaque dos agentes dos mecanismos horizontais do tipo especializadas, em particular o Ministério Público e a Controladoria Geral da União. Essas instituições têm desempenhado papéis importantes, embora diferentes, na interação com as organizações civis pesquisadas. Os impactos do novo MP pós-constituição de 1988 têm sido objeto de vários estudos que destacam sua atuação como um importante formulador de demandas oriundas do campo social (WERNECK VIANNA, 2002; CAVALCANTI & SADEK, 2002). A CGU, por sua vez, com já se ressaltou, tem sido referência importante para instituições de monitoramento cidadão. 22,74% dos pesquisados citaram o *site* da instituição com a principal fonte de informação procurada em primeiro lugar e 11,36% em segundo lugar. Além disso, a Controladoria Geral da União tem incentivado a participação de atores sociais nos processos de controle da administração pública, com ações da natureza do primeiro seminário sobre controle social em 2009 e, atualmente, a organização da conferência nacional sobre transparência e controle social, a ser realizada no final do ano de 2011. A boa avaliação dos atores do tipo especializadas possivelmente indica sua força para quebrar uma provável tendência ao fechamento do grupo de monitoramento cidadão em relações internas, conforme identificado acima. Igualmente, sugere a confirmação dessas agências como um

mecanismo extremamente relevante para o exercício da *accountability*. Espera-se que a interação entre os mecanismos de *accountability* social e horizontal se realize no caso estudado por meio desses agentes em especial, uma vez que os atores do tipo de balanço pertencem ao grupo de mecanismos de controle da política pior avaliados.

O segundo grupo que se destaca são as instituições que receberam notas próximo ou abaixo de três. Neste caso, as instituições nessa situação são aquelas tradicionais do sistema democrático. Em primeiro lugar, observa-se a baixíssima média alcançada pelos partidos políticos (1,39) que, em tese, deveriam ser importantes agentes para o exercício da política de *accountability* (PRZEWORSKI, 2002). Pode-se atribuir esse desempenho à “mudança” de objetivo dos partidos políticos que nos regimes democráticos atuais especializaram-se em buscar votos, deixando de lado seu papel enquanto mecanismo social de controle da política. Ao lado dessa instituição, com médias bem próximas de dois, encontram-se duas instituições dos mecanismos horizontais tipo de balanço, os poderes executivo e legislativo. Esse quadro reflete a desconfiança generalizada dos atores sociais em relação à política institucional, vista comumente como espaço do corruptível, do ilegal. A baixa avaliação das eleições como mecanismo de controle da administração pública reforça o sinal de alerta referido ao descrédito dos agentes de monitoramento cidadão nas instituições básicas da democracia. Por outro lado, oferece indícios de que não só no campo teórico já se descobriu o quão limitado é o alcance das eleições enquanto instrumento de controle da política. Esses resultados indicam uma tendência a não interação entre tais mecanismos e a preferência por relações com agentes de outros mecanismos de *accountability*.

O terceiro conjunto de instituições que se destaca é o grupo intermediário. Novamente um grupo se compõe de atores das dimensões social e horizontal do tipo especializadas. ONGs, Movimentos Sociais, Tribunais de contas, Polícia Federal e Instituições Participativas se localizam no grupo intermediário com médias próximas a quatro e cinco. Nesse caso, deduz-se haver uma opinião relativamente dividida ao que diz respeito à contribuição desses atores em relação ao problema do controle da administração pública. Espera-se que a interação entre esses atores e as instituições pesquisadas contribua para a quebra da tendência à ação fechada em uma rede composta apenas pelos agentes de monitoramento cidadão. Retomando o argumento de O'Donnell (2001) sobre a importância da interação entre os mecanismos de controle da política para o exercício da *accountability*, é possível formular a seguinte hipótese: *se o exercício da accountability depende da existência de uma rede complexa composta pelos diversos mecanismos de controle destacado pela literatura, então*



as interações dos agentes de monitoramento cidadão não se limitam a relações com seus pares. A rede social mapeada a partir desses atores deverá, então, envolver agentes de diferentes naturezas. Um padrão relacional como esse reafirmaria a importância de se estudar as interações entre os mecanismos de *accountability* sugerindo que a dimensão social encontra-se integrada à dimensão horizontal desse tipo de política.

**Tabela 3.4** - Avaliação Média da contribuição das instituições listadas para o controle da administração pública (combate a corrupção e a improbidade administrativa).

	<b>Média</b>
1. ONG's cujo tema é o controle da administração pública.	<b>7,66</b>
2. Outras ONG's que trabalham com outros temas	4,02
3. Movimentos sociais (de mulheres, raça, etc)	4,09
4. Ministério Público	<b>6,32</b>
5. Controladoria Geral da União (CGU)	<b>5,93</b>
6. Polícia Federal	5,55
7. As eleições	3,05
8. Tribunais de Contas	4,20
9. Partidos Políticos	1,39
10. Conselhos / Conferências de Políticas / OP's	3,73
11. Poder legislativo	2,14
12. Poder executivo	1,98

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

Outro forte indício da disposição para interação entre os atores investigados e os demais agentes da *accountability* pode ser verificado a partir das principais fontes de informação recorridas pelos primeiros. A Tabela 3.5 mostra uma forte tendência à existência de vínculos entre os agentes da dimensão social. Em 40,91% dos casos, as principais fontes de informação são atores dessa dimensão. Como destacado anteriormente, a CGU destaca-se com uma importante fonte de informação, contribuindo para a quebra da tendência ao fechamento da rede de monitoramento cidadão.

Percebe-se, no entanto, que alguns dos agentes de *accountability* mal avaliados alcançam certo destaque enquanto fonte de informação. Nesse sentido, destacam-se os *sites* dos poderes executivos e as câmaras municipais. Esse tipo de relação pode ter reflexo na rede a ser analisada, pois a “negação” da importância desses atores no projeto de controle da administração pública tende a ser relativizada, por sua relevância enquanto detentores de informações necessárias ao exercício do controle da política. Como se viu no capítulo 1, a exigência de informações aos governos é um dos aspectos do elemento da *answerability* que

compõe a política de *accountability* e está baseada no direito dos cidadãos exigirem informações daqueles que exercem o poder em seu nome. Assim, será de se esperar que esse tipo de relação se revele como forte canal de interação entre os mecanismos sociais e os horizontais de balanço, o que explicaria o desempenho dessas instituições em relação à obtenção de informação.

**TABELA 3.5 - Principais fontes de informação**

	Em primeiro lugar		Em segundo lugar		Em terceiro lugar		Em geral	
	FR	%	FR	%	FR	%	FR	%
Sites de outras organizações civis	8	18,18	4	9,09	6	13,64	18	<b>40,91</b>
Troca de e-mail, correspondências com outras organizações civis	4	9,09	5	11,36	9	20,45	18	<b>40,91</b>
A Mídia (Jornais, Telejornais, Rádios, Internet)	4	9,09	5	11,36	9	20,45	18	<b>40,91</b>
Site da Controladoria Geral da União (CGU)	10	22,74	5	11,36	2	4,55	17	<b>38,64</b>
Sites do poder executivo (Prefeituras, Governo Estadual, Presidência da República)	5	11,36	1	2,27	3	6,82	9	20,45
Sites de Tribunais de Contas Estaduais (TCE)	1	2,27	4	9,09	4	9,09	9	20,45
Câmara municipal do município sede	1	2,27	5	11,36	1	2,27	7	15,91
Site do Tribunal de Contas da União (TCU)	1	2,27	2	4,55	2	4,55	5	11,56
Prefeitura do município sede	2	4,55	3	6,83	-	-	5	11,56
Outros	1	2,27	1	2,27	-	-	2	4,55
Troca de e-mail, correspondências com Entidades Estatais	-	-	1	2,27	-	-	1	2,27
Investigação Própria	1	2,27	-	-	-	-	1	2,27
Ministério Público	-	-	1	2,27	-	-	1	2,27
NR	6	13,64	7	15,92	8	18,18	-	-
Total	44	100	44	100	44	100	-	-

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

As disposições para interações apontadas oferecem indícios de que o exercício da *accountability* não é exclusividade nem do Estado nem da Sociedade. Principalmente do ponto de vista dos atores sociais, a conexão com agentes de outros mecanismos parece necessária para que se atinja o fim último que é o controle da administração pública. Os primeiros resultados apontam que a interação dentro do campo da política de *accountability* parece envolver diferentes atores de modo e por razões diferentes. Por isso, para além de

conhecer a avaliação dos pesquisados sobre os demais mecanismos de controle da política, buscou-se investigar o modo como as organizações civis avaliam o tipo de parceria que potencializaria as ações por elas desenvolvidas. A intenção foi verificar se a velha dicotomia entre Estado/Sociedade se manifesta entre as instituições pesquisadas ou se a questão do controle da administração pública, atualmente, estrutura-se a partir de uma posição de cooperação com as agências estatais mais que de uma postura de conflito. Como as possíveis interações entre os mecanismos de *accountability* são pensadas do ponto de vista dos agentes do monitoramento cidadão?

A Tabela 3.6 mostra que em mais de 50% dos casos há abertura para interação tanto com entidades estatais, localizadas na dimensão horizontal da *accountability*, quanto com organizações civis, pertencentes à dimensão social. O reconhecimento dos efeitos positivos das parcerias com atores sociais e estatais pode ser interpretado como mais um indicador da necessidade de interação entre os mecanismos de controle. Esse dado revela ainda que a idéia mais intuitiva de que organizações que querem controlar o Estado não devem se associar a ele merece ser avaliada com cuidado. O dado não autoriza desacreditar tal concepção do problema da *accountability*, até porque em mais de 31% dos casos o papel das instituições estatais não foi reconhecido pelas instituições que participaram da pesquisa. Todavia, chama atenção para a questão que deve ser avaliada com extrema atenção. Assim, instituições estatais não devem ser consideradas antecipadamente como o lado a ser controlado a qualquer custo e do qual se deve evitar aproximar. O reconhecimento de sua importância no projeto de controle da política se revelou ao longo da pesquisa.

**TABELA 3.6 – Parcerias que tendem a potencializar a ação**

	FR	%
Parcerias com entidades estatais e com outras organizações civis.	25	56,82
PRINCIPALMENTE parcerias com outras organizações civis.	10	22,73
SEM parcerias outras instituições (civis ou estatais).	4	9,09
PRINCIPALMENTE parcerias com as entidades estatais.	4	9,09
NR	1	2,27
Total	44	100

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

A percepção acerca das parcerias com as instituições estatais confirmam a relação de cooperação entre os atores sociais e estatais. Se as parcerias desse tipo têm um efeito positivo sobre a ação da maioria das organizações civis entrevistadas, quase 60% dessas entendem que

elas são necessárias, pois suas ações complementam o trabalho das agências de controle do Estado. Outros 20,45% dos entrevistados acreditam que as parcerias com os atores estatais são principalmente importantes por possibilitar o compartilhamento de recursos institucionais, financeiros e informacionais. Parece que nesse caso os recursos informacionais são os mais relevantes, como se viu acima. Um aspecto significativo que aproxima os mecanismos horizontais e sociais da *accountability* deve-se ao controle da informação por parte dos primeiros. Avaliar as parcerias com entidade estatais nesses termos implica em certos questionamentos, por exemplo, pode-se indagar se o compartilhamento de recursos não tornaria os agentes de monitoramento cidadão dependentes do Estado. Como mostra a Tabela 3.7, 13,64% dos entrevistados percebem essas parcerias como responsáveis por relações de dependência. O conflito e a negação desse tipo de parceria parece reforçado pela percepção de alguns entrevistados que consideram as ações das instituições das quais participam consequência da ineficácia das entidades estatais. Nota-se que a percepção acerca do desenvolvimento de parcerias com entidades estatais ainda encontra resistência entre algumas organizações civis estudadas, embora exista uma forte tendência a desenvolvê-las. A análise substancial dessa questão depende de outras pesquisas, mas do ponto de vista da interação entre os mecanismos de *accountability* pode-se perceber as possibilidades de relações entre seus diferentes tipos.

**TABELA 3.7 –** Percepções acerca das parcerias com entidades estatais

	FR	%
É necessário, pois as organizações civis complementam o trabalho das agências de controle do Estado.	26	<b>59,09</b>
Possibilita o compartilhamento de recursos institucionais, financeiros, informacionais etc. importantes para o controle da administração pública.	9	20,45
Torna as organizações civis dependentes em relação aos atores que desejam controlar.	6	13,64
Não contribui em nada, pois é devido à ineficácia dessas que as organizações civis procuram controlar o Estado.	2	4,55
NR	1	2,27
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

Para aprofundar na investigação das tendências dos agentes do monitoramento cidadão à interação com os demais mecanismos de controle da política, abandona-se o plano das percepções e passa-se ao plano dos comportamentos. Assim, torna-se útil saber como essas

organizações se relacionam, na prática, com outros mecanismos de *accountability*. Nas duas próximas subseções, procura-se conhecer as tendências à interação das organizações civis pesquisadas com as instituições participativas e com as instituições clássicas da política democrática.

### 3.2.1 – Relação com as instituições participativas.

As instituições participativas<sup>29</sup> têm se constituído como um campo de estudo independente dentro da ciência (e sociologia) política brasileira. Uma vasta literatura trata do tema e de questões de extrema relevância para a teoria política, tal como, os problemas da representatividade e legitimidade dos atores que atuam nesses espaços. Ainda que os estudos acerca do tema se dividam entre os mais pessimistas – que destacam a fragilidade dessas instituições e sua tendência a repetir práticas de clientelismos e de cooptação tradicionais no campo da política institucional – e os mais otimistas – que destacam seu potencial inclusivo e reformador responsável por um ganho significativo na qualidade democrática – sua função como agente de controle deve ser reconhecida. Instituições participativas se configuram como um espaço potencial a partir do qual o controle sobre a administração pública pode ser exercido. Silva (2006) aplicando a abordagem relacional, como já foi referido no capítulo 2, mostra que o potencial dessas instituições também é afetado pela configuração do padrão relacional entre atores sociais e o poder público local. Não cabe nesse momento, aprofundar essa discussão, mas apenas destacar que as instituições participativas podem ser consideradas em si um importante mecanismo social para o exercício da *accountability*. Ainda que as pesquisas sobre o alcance dessas instituições não formem um consenso, em seu favor pesa a atenção que tem recebido da literatura, o que torna indispensável incluí-las em qualquer reflexão sobre o controle da política. Assim, passa a ser necessário investigar como outros agentes da dimensão social da *accountability* interagem com as instituições participativas.

A Tabela 3.8 mostra que a interação entre atores do monitoramento cidadão e as instituições participativas acontece principalmente via participação em audiências públicas municipais, 81,82%. Em segundo lugar registrou-se a forte participação em conferências, 75%, seguida da representação em conselhos gestores de políticas, 54,55. Nota-se que a interação com esse tipo de ator acontece no plano local. Isso reforça a constatação de que os

---

<sup>29</sup> Foram consideradas as seguintes instituições participativas no âmbito desta dissertação: conselhos gestores de políticas, orçamentos participativos, conferências de políticas públicas, audiências públicas. Em relação à tipologia apresentada no capítulo 1 são classificadas aqui como um tipo de mecanismo social de *accountability* de atuação contínua e sob chancela do Estado.

agentes de monitoramento cidadão atuam principalmente ao nível municipal, onde os custos da participação poderiam ser menores. Além disso, ao que se refere à participação nos conselhos gestores, a maior parte das instituições que responderam manter representantes nesse tipo de instituição participativa informaram que possuem representação em mais de um conselho. Do ponto de vista da interação entre os mecanismos de *accountability*, esse dado aponta uma relação mais forte entre esses atores. De modo geral, observa-se a tendência à interação com essas instituições.

**TABELA 3.8 – Mantém representantes em Instituições Participativas.**

	FR	%
Audiências Públicas Municipais	36	<b>81,82</b>
Conferências (municipais/estaduais/nacionais)	33	75,00
Conselhos Gestores de Políticas Públicas.	24	54,55
Orçamento Participativo	20	45,45
Audiências Públicas Estaduais	16	36,36

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

### 3.2.2 – Relação com as instituições clássicas da política democrática.

A baixa média atingida pelos partidos políticos indica, provavelmente, a pouca interação desses com as organizações civis pesquisadas. Perguntadas se mantinham vínculos com os partidos políticos, 93,18% dos respondentes disseram não possuir qualquer vínculo. Em apenas um caso este tipo de relação foi assumida com o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e dois respondentes disseram que as instituições das quais fazem parte são parceiras de partidos políticos em projetos de seu interesse. Esses resultados mostram a baixíssima credibilidade dos partidos políticos no universo relacional dos agentes de monitoramento cidadão. Como poderá ser percebido alguns apenas um partido político, por meio de sua ala jovem (UJS do PCdoB) faz parte da rede de ação do monitoramento cidadão mapeada.

Se, por um lado, a interação como os partidos políticos está marcada pela negação direta desse tipo de instituição, por outro, relações informais ligam os partidos a algumas organizações civis. Tais relações são construídas a partir da participação de alguns dos membros dessas na vida política partidária ou na administração política local. Verificou-se indiretamente esse tipo de relação a partir da presença nas instituições pesquisadas de membros que exercem ou já exerceram cargos de vereador, prefeito ou vice-prefeito. Além da proporção desse tipo de relação informal, a Tabela 3.9 mostra que em mais de 50% dos casos,

atores de monitoramento cidadão tem em seus quadros pessoas que exercem ou já exerceram cargos de confiança, em 25% algum membro já exerceu ou exerce a função de secretário municipal ou estadual.

Mensurados aqui a partir da presença de membros das organizações civis circulando no ambiente da política institucional, os resultados apresentados revelam que a baixa avaliação da importância das instituições tradicionais da política democrática reflete sobre a formação de relações formais entre essas e as organizações civis pesquisadas, mas mostra também que conexões ausentes podem se formar por meio de laços informais. Nesse sentido, relações pessoais dos membros de cada instituição podem aproximá-las das instituições políticas clássicas. Essa constatação, obviamente, remete ao problema já destacado dos efeitos da interação com as instituições tradicionais da democracia sobre a ação dos agentes de monitoramento cidadão. Se um padrão relacional como esse cria mais ou menos dependência ou faz de alguns agentes de monitoramento cidadão uma extensão da vida política dos políticos brasileiros é um problema que merece melhor investigação. O que importa nesse momento é verificar que, embora as instituições básicas da democracia tenham sido tão mal avaliadas pelos entrevistados, a possibilidade de interação entre dimensão social e os agentes dos mecanismos horizontais de balanço torna-se realizável por meios de relações informais, construídas a partir de laços pessoais dos membros das organizações civis em foco.

**TABELA 3.9** – Algum membro ocupa ou já ocupou cargos públicos de...

	FR	%
Algum cargo de confiança	25	56,82
Vereador	13	29,55
Secretário Municipal ou Estadual	11	25,00
Prefeito ou Vice Prefeito	5	11,36
Deputado Estadual ou Federal	1	2,27

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

Um dos pressupostos desta pesquisa baseia-se na noção de que as tendências apresentadas afetam o padrão de interação entre os mecanismos de *accountability*. Na próxima seção, aplica-se a técnica de Análise de Redes Sociais (ARS) a fim de visualizar e aprofundar as questões levantadas. A análise permitirá conhecer os atores e os tipos principais de mecanismos de *accountability* na rede mapeada. Será possível discutir a centralidade dos mecanismos horizontais apontada na literatura e a tendência, verificada acima, dos agentes de

monitoramento cidadão formar redes fechadas de atuação. Seriam os agentes da dimensão horizontal tão centrais na política de *accountability* ao ponto de afetar as interações entre os agentes da dimensão social e impedir a formação de uma rede de ação composta apenas por esses últimos?

### 3.3 – Dimensão Relacional

Os indícios apresentados acima serão agora investigados sob o prisma da abordagem relacional apresentada no capítulo 2. Se num primeiro momento destacaram-se atributos dos atores pesquisados que indicam tendências referidas aos outros mecanismos de *accountability*, a técnica de análise de redes sociais será aplicada para investigar os padrões de conexão entre esses e os agentes de monitoramento cidadão. Dessa forma, o problema da interação entre os mecanismos de *accountability* passa a ser enquadrado por uma metodologia que permite estudar as relações entre os agentes dessa política, abordando-os conjuntamente, sem declarar previamente a preeminência de um em relação aos outros. Será possível descobrir indícios sobre a direção dessa relação e mostrar tendências ao desenvolvimento de relações fechadas entre os agentes de monitoramento cidadão. Atores da dimensão social e horizontal atuam em lados opostos? Quais são as possibilidades de laços entre eles?

Os testes das hipóteses apresentadas no final do capítulo 2 poderão contribuir para tornar conhecido o grau de centralidade dos mecanismos de *accountability* horizontal entre um tipo particular de agente da dimensão social. Com maior detalhe, será possível investigar indícios que confirmem se os atores do tipo especializadas são reconhecidos da mesma forma como está sugerido na seção anterior pelos atores da dimensão social. Essa questão torna-se interessante à medida que, como se viu, a literatura sobre o assunto destaca a dimensão horizontal como mais importante no processo de controle da política. A técnica de ARS permite investigar se mecanismos sociais são apenas tipos acionadores dos mecanismos horizontais ou se, além de acionar outros mecanismos de controle da política, seriam capazes de realizar uma forma alternativa da política de *accountability*, que independe da ação das instituições formais legalmente capacitadas para punir os transgressores.

Conforme foi observado, parte dos resultados apresentados sugere que os agentes da *accountability* social investigados podem desenvolver fortes vínculos entre si. Destarte, espera-se encontrar uma maior probabilidade da existência de laços entre as organizações pesquisadas e dessas com outros agentes de *accountability* social. Assim sendo, nessa seção



busca-se revelar como se configura, no espaço relacional do monitoramento cidadão, as tendências apontadas na análise apresentada acima. Seria possível identificar um caminho alternativo para o controle da administração pública e, dessa forma, reforçar o argumento sobre a importância dos mecanismos sociais da *accountability* nas democracias contemporâneas, como forma autônoma de controle da política (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002)?

### 3.3.1 – Configuração da rede.

Para testar as hipóteses apresentadas foi elaborado um construto que se denominou rede de ação de monitoramento cidadão<sup>30</sup>. Esse se baseou em quatro outras redes, cujas relações dizem respeito (1) ao reconhecimento das instituições estatais ou organizações civis, medido pelas relações que são mantidas no intuito de promover o controle da administração pública; (2) às relações estabelecidas para obtenção de apoio técnico às atividades desenvolvidas pelas organizações pesquisadas; (3) às relações mantidas para divulgar notícias sobre as ações/iniciativas promovidas pelas organizações; e (4) às relações estabelecidas para obter informações relevantes ao exercício da *accountability*. Essas relações foram levantadas a partir de questões sociométricas no questionário da pesquisa<sup>31</sup>. O Quadro 3.1 mostra a correlação entre as relações de cada rede componente entre si e com o construto da rede de ação. O sentido positivo da correlação indica que manter relação em uma rede está associado a manter relação em outra. Uma associação dessa natureza mostra que as relações se reforçam entre si e, portanto, pode-se considerá-las em seu conjunto. A última linha da tabela no Quadro 3.1 mostra que todas as relações componentes estão fortemente correlacionadas com o construto. O que reforça sua validade enquanto indicador de um mesmo fenômeno, qual seja, as interações entre os agentes dos diferentes mecanismos de *accountability*.

---

<sup>30</sup> A fronteira da rede se definiu pela estratégia nominalista destacada no capítulo 2. A inserção na rede não supõe que seus atores estejam conscientes de uma atuação em rede. Conforme destacado, por meio dessa estratégia a rede é mapeada a partir das questões de interesse do pesquisador.

<sup>31</sup> Questões PQ1a, PQ2a e PQ3a.

**QUADRO 3.1 – Correlação redes componentes e Rede de Ação**

QAP Correlations - Pearson Correlation						Signif	Avg	Std Dev
	Reconhe_	Apoio	Divul_	Obter	Rede de			
	cimento		gação	info.	Ação			
	-----	-----	-----	-----	-----	----	----	----
Reconhecimento	1.000	0.435	0.377	0.305	0.746	0.000	0.000	[0.005 a
Apoio	0.435	1.000	0.332	0.445	0.766	0.000	0.000	0.006]
Divulgação	0.377	0.332	1.000	0.281	0.685	0.000	0.000	
Obter informação	0.305	0.445	0.281	1.000	0.692	0.000	0.000	
Rede de Ação	0.746	0.766	0.685	0.692	1.000	0.000	0.000	

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

Por que acreditar que essa correlação não é produto do acaso? Os testes estatísticos em análise de rede, ao contrário das técnicas convencionais, não se baseiam no pressuposto de independência das variáveis. Segundo Hanneman (2001)

..., muitas das ferramentas de estatística inferencial padrão que nós aprendemos para o estudo da distribuição de atributos não se aplica diretamente a dados de rede. A maioria das fórmulas padrão para calcular erros padrões estimados, computar estatísticas teste, e avaliar a probabilidade da hipótese nula que nós aprendemos em estatística básica não trabalha com dados de redes (e, se usada, pode dar-nos respostas ‘falsa positiva’ mais que frequentemente ‘falsa negativa’). Isso é porque as ‘observações’ ou *scores* em dados de redes não são ‘amostras independentes’ para populações. (tradução livre).

Portanto, os testes se baseiam em abordagens numéricas alternativas para calcular erros padrões, sendo as mais robustas o *bootstrapping* e permutações aleatórias. Essas abordagens utilizam métodos de simulação para calcular distribuições de amostras aleatórias diretamente das redes observadas. São realizados centenas ou milhares de ensaios calculando a média das estatísticas dessas amostras. Os resultados revelam a probabilidade dos valores observados se repetirem aleatoriamente. O pressuposto aqui destaca que *se* a medida calculada para rede observada não for produto de casualidade, ela será diferente da média calculada para as amostras aleatórias.

No que se refere à correlação entre as redes mapeadas na pesquisa, a média das amostras aleatórias, ou seja, o que a correlação deveria ser caso os resultados observados fossem produto de uma observação casual é apresentada na coluna Avg da Tabela. Neste caso, o teste mostra a inexistência de correlação semelhante às observadas entre as amostras

aleatórias, validando os valores observados. As correlações mostraram-se extremamente significativas.

A análise de regressão entre os quatro tipos de relações componentes da rede de ação confirma que essas se reforçam e podem ser analisadas em conjunto para se conhecer, em parte, o padrão de interação entre os mecanismos de *accountability*. A regressão abaixo mostra que a possibilidade de uma relação de reconhecimento, tomada como variável dependente, entre as instituições da rede aumenta quando existe outro tipo de relação entre as organizações que compõe a rede mapeada. Por exemplo, nota-se que manter uma relação no sentido de obter apoio técnico aumenta em 32,6% as chances de estabelecer uma relação no intuito de promover o controle da administração pública. Pode-se notar ainda que os resultados da regressão não são produto do acaso, sendo que em apenas 0,05% das duas mil permutações realizadas apresentam resultados iguais aos observados.

**QUADRO 3.2 – Regressão redes componentes e Rede de Ação**

MULTIPLE REGRESSION QAP VIA DOUBLE DEKKER SEMI-PARTIALLING						
-----						
# of permutations:	2000					
Diagonal valid?	NO					
Random seed:	914					
Dependent variable:	reconhecimento					
Expected values:	mrqap-predicted					
Independent variables:	Apoio					
	Obter informação					
	Divulgação de notícias					
Number of permutations performed: 2000						
MODEL FIT						
R-square	Adj R-Sqr	Probability	# of Obs			
-----	-----	-----	-----			
0.257	0.257	0.000	38612			
REGRESSION COEFFICIENTS						
Independent	Un-stdized Coefficient	Stdized Coefficient	Significance	Proportion As Large	Proportion As Small	Std Err
-----						
Intercept	0.001191	0.000000				
Apoio	0.325927	0.309652	0.0005	0.0005	1.0000	0.005602
obter informação	0.108287	0.097663	0.0005	0.0005	1.0000	0.005856
Divulgação	0.266679	0.246439	0.0005	0.0005	1.0000	0.005525

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

Com base nas análises de correlação e regressão apresentadas passa-se a considerar as quatro relações investigadas como uma só rede. A rede de ação de monitoramento cidadão representa aqui o conjunto de relações entre alguns agentes de *accountability* mobilizados por um tipo específico de ator que atua na dimensão social dessa política. Essas relações se formam principalmente a partir da participação em seminários / cursos / manifestações / encontros relacionados ao tema do controle da administração pública e de Afinidades Temáticas. A Tabela 3.10 mostra que em raros casos as relações desenvolvidas pelos membros da rede são estruturadas a partir de laços de amizade ou laços formais como contratos e convênios. A promoção de eventos sobre a temática do controle sobre a administração pública aparece como um importante aglutinador das organizações pesquisadas e deve contribuir para o aumento da densidade da rede estudada ao longo do tempo.

**TABELA 3.10 – Origem das relações que estruturam a Rede de Ação.**

se formaram a partir de...	Em geral, as relações no intuito de...							
	promover o controle da adm. Pública...		obter colaboração /apoio técnico...		divulgar de notícia sobre ações/ iniciativas...		obter informações relevantes...	
	FR	%	FR	%	FR	%	FR	%
afinidades temáticas.	20	45,50	18	40,09	18	40,90	24	54,55
participação em seminários / cursos / manifestações / encontros relacionados ao tema do controle da administração pública.	17	38,60	14	31,80	16	36,40	10	22,73
amizades (de trabalho, faculdade, escola, infância, família).	3	6,80	1	2,30	2	4,50	-	-
contratos, convênios, projetos, acordos formais.	2	4,50	4	9,10	1	2,30	3	6,82
Total	42	95,50	37	84,10	37	84,10	37	84,09
NA	1	2,30	4	9,10	4	9,10	6	13,64
NR	1	2,30	3	6,80	3	6,80	1	2,27
Total	44	100,00	44	100,00	44	100,00	44	100,00

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

A rede de ação é pouco densa. Composta por 197 atores, a rede atinge uma densidade de 1,13%. O Quadro 3.3 mostra que em um universo de 38.809 relações possíveis, observou-se a presença de 443 relações. Três fatores podem explicar a baixa densidade. Em primeiro lugar, o surgimento recente das instituições. Conforme se observou, mais de 85% iniciaram sua atuação a partir do ano 2000. Isso sugere que essa é uma rede que ainda não encontrou seu

equilíbrio. Considerando a forma como os laços geralmente se constituem (TABELA 3.10) é possível supor que a densidade da rede deverá aumentar nos próximos anos, em função do espaço que o tema da participação da sociedade no controle da administração pública vem conquistando. A realização da conferência nacional sobre transparência e controle social (CONSOCIAL), organizada pela CGU e em fase de realização em 2011, é um dos eventos que poderá contribuir para reforçar as relações entre os atores pesquisados. O segundo fator diz respeito a uma característica da rede mapeada. Trata-se de uma rede altamente hierárquica, isto é, alguns atores centralizam as relações em si. O que afeta significativamente a densidade da rede. O impacto da centralidade desses atores na interação entre os mecanismos de *accountability* será retomado adiante. O último fator que afeta a medida de densidade da rede é uma questão metodológica. A baixa densidade observada deve-se, em parte, ao fato de apenas os agentes de monitoramento cidadão terem sido entrevistados. Isso acarretou então, a não identificação de laços presentes possivelmente iniciados pelos outros mecanismos. Além disso, os atores da rede só puderam indicar 12 relações entre as 784 possíveis<sup>32</sup>. É relevante destacar que os atores entrevistados se inserem com bastante diversificação na rede. Em apenas oito casos, eles citaram menos de nove relações. Assim, o papel dessas instituições e a avaliação de sua interação com os outros mecanismos poderão ser avaliados pelos vínculos recebidos por essas instituições, variável que confirma a hierarquia da rede.

### QUADRO 3.3 – Descrição da Rede de Ação

UNIVARIATE STATISTICS		
-----		
Dimension:	MATRIX	
Diagonal valid?	YES	
Input dataset:	Rede de Ação	
Descriptive Statistics		
		1
		-----
1	Mean	0.011
2	Std Dev	0.154
3	Sum	443.000
4	Variance	0.024
5	SSQ	925.000
6	MCSSQ	919.943
7	Euc Norm	30.414
8	Minimum	0.000
9	Maximum	4.000
10	N of Obs	38809.000

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

<sup>32</sup> Situação hipotética na qual um ator manteria relações com todos os pontos da rede nos quatro tipos de relações perguntadas.

As relações estão concentradas na ONG AMARRIBO e o IFC que receberam respectivamente 27,27 % e 17,06 % dos 176 vínculos possíveis. O MP recebeu 31,25 %, a CGU 20,45% e TCU 7,39 %<sup>33</sup>. Esses atores contribuem para a redução do grau de centralização da rede em um único ator. O fato das organizações civis mais centrais nas redes serem as duas instituições que patrocinam o projeto A1M explica, em parte, essas posições. O que chama mais a atenção neste caso é o papel central dos mecanismos horizontais do tipo especializadas na rede. Esse achado poderia apoiar a hipótese da centralidade dos atores da dimensão horizontal na política de *accountability* e indicaria algum tipo de dependência da dimensão social em relação aos mecanismos horizontais.

A centralidade das instituições do tipo especializadas pode estar relacionada às condições favoráveis em que operam. As vantagens desse em relação ao tipo de balanço, apontadas por O'Donnell (2001), parecem refletir no campo relacional mapeado. Por outro lado, deve-se destacar ainda que tais mecanismos permitem aos atores sociais acioná-los diretamente, se optam pela estratégia jurídica, para o exercício da *accountability* social. No caso pesquisado, mais de 92% dos entrevistados disseram que suas organizações já ofereceram denúncias ou elaboraram petições ao MP ou Tribunais<sup>34</sup>.

A baixa densidade da rede e a presença de atores centrais, além da centralidade de mecanismos horizontais, sugerem que o problema da *accountability* social não se estrutura em uma rede fechada de agentes sociais. Mesmo, ou principalmente, no caso das organizações civis envolvidas com o monitoramento cidadão. A densidade próxima de zero e o alto grau de hierarquia da rede possivelmente indicam, ao contrário, que a interação entre os mecanismos da política de *accountability* acontece a partir de uma lógica competitiva em que os atores periféricos estariam disputando a atenção dos atores centrais, especialmente do tipo horizontal especializadas. Todavia, os mesmos fatores que poderiam ser responsáveis pela baixa integração da rede exigem cautela antes de se chegar a essa conclusão. É necessário tratar esses dados com cuidados, pois se as razões expostas acima são relevantes, o padrão relacional observado pode se dever ao estágio atual da rede que ainda não encontrou seu equilíbrio.

---

<sup>33</sup> Para chegar a esse valor dividiram-se as relações observadas para cada ator destacado por 176 que corresponde ao número de relações possíveis (44 (número de organizações) x 4 (número de relações possíveis com um mesmo ator)). Multiplicou-se o resultado final por 100.

<sup>34</sup> Veja o Anexo 3.5 – Principais ações/iniciativas.

### 3.3.2 – Morfologia da Rede de Ação de Monitoramento Cidadão

A Figura 3.1 mostra o sociograma<sup>35</sup> da rede de ação de monitoramento cidadão. As formas e as cores diferenciam os pontos da rede por tipo de dimensão e mecanismos de *accountability*. As características predominantes notadas à primeira vista destacam as formas quadrados e círculos e as cores vermelho, verde claro e azul. Os quadrados representam os mecanismos da dimensão horizontal e os círculos os da dimensão social. A cor vermelha marca os agentes de *accountability* social que atuam continuamente e sem chancela do Estado<sup>36</sup>. Destarte, a hipótese sobre a existência de uma rede fechada entre esses, como forma de realização do monitoramento cidadão, não se sustenta diante da rede mapeada. Se assim fosse, seria encontrada uma configuração da rede caracterizada por círculos vermelhos. Mesmo quando se relaxa tal hipótese, buscando verificar se a *accountability* social se configura a partir de uma rede composta apenas pelos agentes que atuam na sua dimensão, os dados levantados continuam não apoiando esse tipo de argumento. Assim, a política de *accountability* social, embora seja considerada uma forma alternativa de controle da política, parece não se desenvolver de forma autônoma por meio da ação do tipo específico dos agentes pesquisados.

O colorido da rede destaca a diversificação das relações desenvolvidas pelas organizações civis pesquisadas, o que já era esperado a partir da análise apresentada na seção anterior. Todavia, a Figura 3.1 revela que os atores da dimensão horizontal do tipo *especializada* (verde claro) desempenham um importante papel na rede. Nota-se que em alguns casos eles são os intermediadores potenciais<sup>37</sup> que garantiriam a integração de algumas organizações na rede. Por exemplo, observa-se o modo como os pontos vermelhos no canto superior direito se inserem na rede. Além disso, percebe-se que instituições do tipo de balanço (verde escuro), tão mal avaliadas, se inserem neste universo relacional mapeado pela periferia da rede. Essas instituições surgem ligadas a organizações civis específicas e não possuem centralidade relevante.

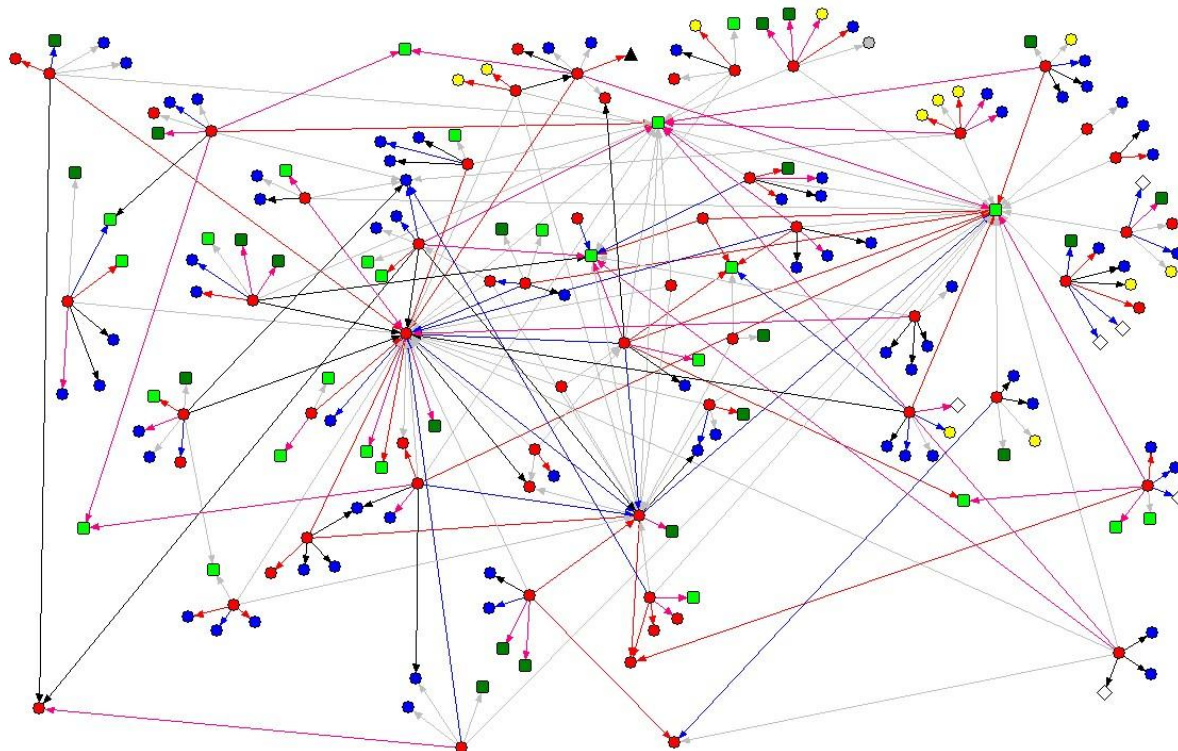
---

<sup>35</sup> Um sociograma é a representação gráfica do universo relacional. Trata-se de uma figura composta de pontos que representam os atores e linhas ou setas que representam as relações entre eles.

<sup>36</sup> Veja no Anexo 3.6 – Formas e cores da rede de ação de monitoramento cidadão.

<sup>37</sup> Potenciais porque não foram pesquisados atitudes e comportamentos dessas instituições em relação aos mecanismos de controle da política.

**FIGURA 3.1 – Sociograma da Rede de Ação de Monitoramento Cidadão**



Formas e cores do sociograma conforme tipologias do capítulo 1:

Quadrados Verde Claro: Agentes do tipo especializadas.

Quadrados Verde Escuro: Agentes do tipo balanço.

Círculo Vermelho: Agentes sociais de atuação contínua / sem chancela do Estado (monitoramento cidadão).

Círculo Azul: Agentes sociais de atuação Intermitente / sem chancela do Estado.

Círculo Amarelo: Agentes sociais de atuação contínua / com chancela do Estado.

Círculo Cinza: Agentes sociais de atuação Intermitente / com chancela do Estado.

Triângulo Preto: Organizações Internacionais.

Losângulo: Atores não identificados em relação à política de *accountability*.

Linha Vermelha: Relações mantidas no intuito de estabelecer o controle sob a administração pública (reconhecimento).

Linha Azul: Relações mantidas para obter apoio técnico.

Linha Preta: Relações mantidas para divulgar notícias sobre ações/iniciativas.

Linha Rosa: Relações mantidas para obter informações.

Linha Cinza: Díades com mais de um tipo de relação.

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

Cinco atores centralizam as relações, dois são agentes de monitoramento cidadão e três são do tipo horizontal *especializada*. Assim como encontrado por Gurza Lavalle, Castelo e Bichir (2006, 2007) ao analisar as redes de ONGs no universo das organizações civis de São Paulo, a rede de ação de monitoramento cidadão mapeada desenvolve um padrão altamente hierarquizado. Entretanto, atores periféricos mantêm redes locais com outros agentes de *accountability*, para além de privilegiar relações com atores centrais. Nesses casos, destacam



as relações mantidas com os tribunais de conta estaduais, a imprensa local, os conselhos gestores e em alguns casos com o poder legislativo local e raramente com o poder executivo.

A análise da morfologia da rede revela que o padrão relacional encontrado não está voltado exclusivamente para os atores centrais. As instituições periféricas desenvolvem interações alternativas em relação aos principais nós da rede e se relacionam com outros mecanismos locais de controle da política. O significado desse achado, que às vezes pode parecer contraditório por envolver as instituições mal avaliadas, estaria, por um lado, possivelmente indicando que as ações de *accountability* social, especialmente do tipo monitoramento cidadão, depende muito mais da iniciativa particular de seus atores que da rede mapeada. Por outro lado, e não menos importante, os dados iniciais parecem confirmar a complexidade do problema da *accountability*, bem como a necessidade de abordagens que o analisem de um ponto de vista relacional, isto é, atentas às interações entre seus mecanismos como variável capaz de afetar seus resultados. Questionam-se assim abordagens que afirmam a preeminência de uma só dimensão da *accountability* (O'DONNELL, 2001). O aprofundamento dessas questões será realizado mediante alguns testes úteis à investigação da importância dos atores da dimensão horizontal para a política de *accountability* e das possibilidades desses alterarem o padrão de relações entre os agentes da dimensão social.

### 3.3.3 – Testando hipóteses

O primeiro teste com vista a confirmar ou negar as hipóteses anunciadas ao final do capítulo 2 compara as médias de centralidades de entrada entre os grupos de agentes de *accountability*. Por meio desse procedimento será possível identificar os atores preferidos das organizações civis entrevistadas, dentro do universo relacional estudado. Dessa forma, pode-se testar a hipótese da importância dos mecanismos horizontais para a política de *accountability*, a partir de uma perspectiva que está menos preocupada com as atribuições legais dessas agências que com o reconhecimento que alcançam do ponto de vista sociológico. Para tanto, considerou-se o grau de centralidade de entradas das instituições como um indicador de prestígio dentro da rede.

Inicialmente, formulou-se a seguinte hipótese: “*se os mecanismos horizontais são comparativamente mais importantes para a política de accountability, então a média de centralidade de entrada de seus agentes será maior que a média dos atores da dimensão social*”. Comparando a média de centralidade de entrada dos dois grupos foi possível notar

uma leve tendência das organizações civis pesquisadas preferirem relações com os mecanismos horizontais. A diferença é de -0,074 graus de centralidade. Entretanto, o resultado exige certo cuidado, pois a diferença encontrada repetiu-se em 27% das amostras aleatórias que testam a confiabilidade do resultado. Isso indica que há uma alta probabilidade dessa diferença ser produto do acaso.

A avaliação dos mecanismos de *accountability* pelas instituições pesquisadas, apresentada no início desse capítulo, sugere que é necessário agir com cautela na avaliação da interação entre os agentes dessa política. No que diz respeito à dimensão horizontal, é considerável a diferença na média atingida entre agentes do tipo balanço e especializadas<sup>38</sup>. Como se viu, trata-se de atores que embora atuem na mesma dimensão da *accountability* são de natureza diferente e merecem ser tratados separadamente. A análise morfológica da rede de ação revelou o tipo especializadas como um tipo central. Seria essa centralidade mais forte que os demais mecanismos horizontais? A comparação com a centralidade de outros atores da rede revelaria sua importância? A busca de respostas a essas indagações exigiu a reformulação da hipótese acima, assim: “*se as agências especializadas são comparativamente mais importantes para a política de accountability, então a média de centralidade de entrada de seus agentes será maior que a média dos outros atores*”.

Os testes mostrados no Quadro 3.4 apresentaram melhores resultados. Destaca-se que a diferença entre as médias comparadas aumentou significativamente de -0,074 para -0,198. Com uma média de 0,454, os atores do tipo especializadas são quase duas vezes mais centrais que os outros agentes na rede de ação de monitoramento cidadão. Todavia, se o teste de significância também melhorou em relação ao modelo testado anteriormente, este ainda exige cuidado com o alcance do resultado apresentado. Nota-se que a diferença observada, na qual o grupo 2 (atores do tipo especializadas) é maior que o grupo 1 (outros agentes da *accountability*), repetiu-se em 11,3% das dez mil amostras aleatórias. Embora o sinal de alerta tenha se acendido para análise dos dados, o comportamento do índice de significância deve ser atribuído às relações da rede possivelmente não mapeadas, em função da estratégia metodológica aplicada para coleta dos dados. Assim, esses resultados devem ser considerados tendências que merecem melhor investigação. Deve-se atentar ainda para o fato de que toda análise de rede é um estudo de caso e, portanto, os resultados apresentados não serão generalizados para a população como um todo.

---

<sup>38</sup> Veja Tabela 3.4.

**QUADRO 3.4** – Comparação das médias de centralidade de entrada Tipo Especializadas X Outros agentes de *accountability*

TOOLS>STATISTICS>T-TEST			
-----			
Dependent variable:	"FreemanDegree" col 4		
Independent variable:	"Atributo Especializadas outros" col 1		
# of permutations:	10000		
Random seed:	16347		
Basic statistics on each group.			
		1	2
		Outros	Especializadas
		-----	-----
1	Mean	<b>0.256</b>	<b>0.454</b>
2	Std Dev	0.762	0.874
3	Sum	43.495	12.245
4	Variance	0.580	0.763
5	SSQ	109.801	26.161
6	MCSSQ	98.673	20.608
7	Euc Norm	10.479	5.115
8	Minimum	0.000	0.128
9	Maximum	7.015	4.592
10	N of Obs	170.000	27.000
11	N Missing	27.000	170.000
SIGNIFICANCE TESTS			
Difference	...	...One-Tailed Tests...	Two-Tailed
in Means	Group 1 > 2	<b>Group 2 &gt; 1</b>	Test
=====	=====	=====	=====
-0.198	0.888	<b>0.113</b>	0.1155

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

O efeito do tipo de mecanismos de *accountability* sobre o grau de centralidade de entrada pode ser verificado por meio de uma análise de regressão, onde este é tomado como variável dependente. Destarte, “*se mecanismos do tipo especializadas são comparativamente mais relevantes, então terão mais chances de alcançarem maiores graus de centralidade de entrada*”. O teste realizado mostra que ser do tipo *especializada* aumenta em 19,22% a probabilidade de uma instituição torna-se central na rede. Esse indício sugere que os mecanismos de controle da administração pública do tipo *especializada* gozam de mais reconhecimento entre as organizações pesquisadas. Embora o teste realizado ainda apresente-se frágil e exija cuidados em sua interpretação, pois se repetiu em 14,4% das amostras aleatórias, esses resultados foram melhores que os modelos que investigaram os efeitos do

tipo horizontal e do monitoramento cidadão sobre o indicador de centralidade. Nesses últimos, além do efeito ser menor, os testes de significância revelaram que os resultados se repetem em mais de 60% das amostras aleatórias. Assim, se, por um lado, ainda não é possível afirmar com certeza que os mecanismos do tipo especializadas são comparativamente mais relevantes para a política de *accountability*, por outro, apresentam-se indícios de que esses atores parecem mais centrais que os mecanismos do tipo balanço. Isso reforçaria os argumentos de O'Donnell (2001) sobre as condições de operação desses atores e a importância de analisar sua atuação de forma independente, bem como construir teorias que levem em consideração a sua natureza. Além disso, não se deve esquecer que por mais relevantes que possam vir a ser, essas instituições não operam isoladamente e estão em interação com os demais mecanismos de *accountability*.

**QUADRO 3.5 – Efeito do atributo especializadas sobre a centralidade de entrada.**

REGRESSION						
-----						
Dependent variable:	FreemanDegree (column 4)					
Independent variables:	Atributo Especializadas (columns ALL)					
# of permutations:	1000					
Random seed:	624					
(OUTPUT) Reg. coefficients:	Coefs					
(OUTPUT) Correlation matrix:	RegCorr					
(OUTPUT) Inverse of corr. matrix:	RegInv					
CORRELATION MATRIX						
		1	2			
		Asigna	NrmInD			
		-----	-----			
1	Especializada	1.000	0.085			
2	NrmInDeg	0.085	1.000			
Determinant = 1.00000000						
NOTE: All probabilities based on randomization tests.						
MODEL FIT						
	R-square	Adjusted R-square	F Value	One-Tailed Probability		
	-----	-----	-----			
	0.007	-0.003	1.425	0.144		
REGRESSION COEFFICIENTS						
	Independent	Un-stdized Coefficient	St'dized Coefficient	Proportion As Large	Proportion As Small	Proportion As Extreme
	-----	-----	-----	-----	-----	-----
	Intercept	0.259033	0.000000	1.000	0.000	1.000
	Especializada	<b>0.192180</b>	0.085166	0.135	0.865	0.144

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

Se existe certa tendência à centralidade dos mecanismos horizontais do tipo especializadas na rede de ação de monitoramento cidadão, ainda que esses resultados devam ser tomados com cautela, seria necessário conhecer os efeitos disso sobre o padrão de interação das organizações civis pesquisadas. Mecanismos horizontais do tipo especializadas seriam tão centrais a ponto de concentrar os recursos que circulam na rede e, conseqüentemente, tornarem desinteressantes as relações dentro do grupo de organizações de monitoramento cidadão? Seria possível concluir que essas organizações passam de um padrão de interação baseado em redes de solidariedade para um padrão de competitividade pela atenção dos atores do tipo especializadas, como sugerido acima. As próximas hipóteses a serem testadas dizem que: *“se o padrão de interação entre agentes de monitoramento cidadão depende de uma rede de solidariedade, então será maior a probabilidade de se encontrar laços internos ao grupo”*. Por outro lado, *“se agentes do tipo especializadas forem mais centrais ao ponto de evitar uma possível tendência ao fechamento do grupo entre os atores de monitoramento cidadão, então esses privilegiarão as relações com aqueles”*.

A análise de rede permite verificar a tendência à homofilia<sup>39</sup> em um espaço relacional. Diferentes testes oferecem a possibilidade de identificar essa tendência. Inicialmente, investigou-se a densidade dos laços dentro e entre os tipos de agentes de *accountability*. A tendência à homofilia é identificada quando a densidade das relações internas é alta e a densidade das relações externas baixa. No caso estudado, foi possível verificar como o grupo de agentes de monitoramento cidadão se comporta em relação aos demais grupos de mecanismos de *accountability*. A tendência à homofilia desses grupos deve ser investigada em pesquisas futuras. Portanto, no Quadro 3.6 são as linhas 2 e 3 da tabela? que devem ser analisadas.

Os resultados mostram que as densidades observadas dentro do grupo de monitoramento cidadão (linha 3) e desse grupo com outros agentes (linha 2) são mais de 40 pontos maior que as densidades esperadas para esses casos. Uma diferença maior ou igual a essa não ocorrem nas redes com distribuição aleatória dos laços (10.000 permutações). Isso indica que essa diferença não é produto do acaso e, portanto, os resultados são confiáveis. A diferença de 41.028 da densidade interna no grupo dos agentes de monitoramento cidadão

---

<sup>39</sup> O termo homofilia deve ser entendido como opção por manter vínculos com outros membros do mesmo grupo. Isto é, diz sobre escolhas mútuas entre atores com atributos comuns. No contexto deste trabalho, significa que agentes de monitoramento cidadão interagem com outros agentes de monitoramento cidadão. Em função da forma como a pesquisa foi conduzida não foi possível verificar a probabilidade de outros grupos manterem relações internas, portanto, apenas serão avaliados os resultados que se referem às instituições pesquisadas.

revela a existência de uma tendência à constituição de laços dentro desse grupo, sugerindo que as ações de monitoramento cidadão se apóiam em uma rede fechada. Entretanto, há na rede uma tendência igual, por parte das organizações civis pesquisadas, de estabelecerem relações com outros agentes da política de *accountability*, representada pela diferença positiva de 42.259 entre a densidade esperada e a observada. Possivelmente, essa abertura a relações externas com outros grupos pode estar associada à importância dos atores do tipo especializadas, mas como se viu na análise morfológica da rede, as instituições pesquisadas não limitam suas relações a esse tipo de ator externo, ao contrário há um padrão de relação diversificado na rede analisada.

Os primeiros testes revelam que não há no caso estudado uma preferência por laços internos ou externos. Ao contrário, a verificação de um padrão relacional que combine tanto interação entre e intra-grupos reflete, novamente, a complexidade da política de *accountability* e a associação de seu exercício a redes compostas por atores dispostos a praticá-la, independente da dimensão em que atuam.

**QUADRO 3.6 – Densidades dentro e entre grupos de atores da *accountability*.**

CATEGORICAL AUTOCORRELATION: JOIN-COUNT STATISTICS						
-----						
Adjacency dataset:	Rede de Ação 4 relações					
Attribute:	"Monitoramento Cidadão x Outros agentes" col 1					
# of Permutations:	10000					
Random seed:	22146					
Warning: Proximity matrix was only 98.58 symmetric.						
It has been symmetrized by taking the larger X <sub>ij</sub> and X <sub>ji</sub> .						
Warning: Row Attribute vector has been recoded.						
Here is a translation table:						
Old Code		New Code				
=====		=====				
0	=>	1	Outros agentes de agentes de <i>accountability</i>			
1	=>	2	Agentes de Monitoramento Cidadão			
Number of iterations = 10000						
		1	2	3	4	5
		Expected	Observed	Differenc	P >= Diff	P <= Diff
		-----	-----	-----	-----	-----
1	1-1	130.287	47.000	-83.287	1.000	0.000
2	1-2	117.741	160.000	<b>42.259</b>	<b>0.000</b>	1.000
3	2-2	25.972	67.000	<b>41.028</b>	<b>0.000</b>	1.000

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

Buscando conhecer os efeitos dos agentes especializadas sobre a abertura às relações externas por parte das instituições pesquisadas, recorreu-se a outros modelos que possibilitam separar os grupos de atores. O modelo seguinte foi aplicado neste sentido e obteve resultados bastante confiáveis. Em apenas 0,01% das vezes a diferença entre a média dos laços das 10 mil amostras aleatórias (última tabela do quadro) e os laços observados na rede foi tão grande quanto se verificou. Nota-se, ainda, que as relações observadas entre os agentes de monitoramento cidadão e todos os outros grupos (tabela 1 do Quadro 3.7) é maior que o esperado quando os laços são considerados independentes e distribuídos aleatoriamente através dos grupos (tabela 2 do Quadro 3.7)<sup>40</sup>. Esses indícios permitem concluir com grande margem de confiança que o padrão de interação encontrado não é produto de casualidades.

A Tabela *Observed/Expected* mostra as relações dentro e entre grupos. Valores maior que 1 revelam tendências a estabelecer relações. As células diagonais representam as relações dentro dos grupos, as demais mostram as relações externas. Como apenas a maior parte dos atores do grupo dois respondeu à pesquisa, a análise do quadro abaixo deve ficar restrita à segunda linha da tabela. Assim, é possível perceber mais uma vez que a tendência a um padrão de interação entre e intra-grupo se repetiu. Contudo, a relevância dos atores do tipo especializadas na rede passa a ser notada como maior clareza. Com uma pontuação de 4.18 os atores dessa natureza acusam possuir certa preferência no universo relacional, revelando que, no caso analisado, são muito procurados pelos agentes de *accountability* social de atuação contínua/sem chancela do Estado.

Os resultados, no entanto, não permitem concluir que os outros agentes de *accountability* são menos relevantes. Como é possível perceber relações internas e com outros agentes de *accountability* também são construídas pelas organizações civis pesquisadas. Considera-se que a contribuição do teste realizado consiste na confirmação da centralidade dos agentes do tipo de especializadas. Essa posição, já identificada acima, se destaca em outras pesquisas, principalmente nas discussões sobre o processo de judicialização da política. Tem sido comum, por exemplo, apontar essas instituições como canais de entrada para demandas que antes ficavam isoladas na dimensão da vida social, concluindo em alguns casos que os atores desses mecanismos exercem um novo tipo de representação chamada de representação funcional (WERNECK VIANNA, 2002). Por meio da abordagem relacional, pode-se então justificar e reafirmar a relevância dessas instituições para a política de *accountability*. Sem, no entanto, deixar de identificar a importância de outros mecanismos.

---

<sup>40</sup> Observou-se 98 relações com outros agentes, 68 dentro do grupo de monitoramento cidadão e 49 com agentes do tipo especializadas. Esperava-se, respectivamente, 47.36, 26.07 e 11.73

**QUADRO 3.7 – Relações entre agentes de monitoramento cidadão e outros grupos**

RELATIONAL CONTINGENCY TABLE ANALYSIS -- DIRECTED NETWORKS/UNDIRECTED MODEL

-----  
 Network dataset: Rede de Ação 4 relações  
 Attribute: "Monitoramento cidadão, especializadas e outros agentes" COL 1  
 # of Permutations: 10000  
 Random seed: 9586

Input data is directed (non-symmetric).  
 Warning: Attribute vector has been recoded.

Here is a translation table:

Old Code	New Code	Frequency
0 =>	1	109 – Outros agentes de agentes de <i>accountability</i>
1 =>	2	61 – Agentes de Monitoramento Cidadão
2 =>	3	27 – Agentes do tipo especializadas

Number of ties: 275.000

Cross-classified Frequencies

	1	2	3
0	0	1	2
1	31	11	10
2	4	2	2

Expected Values Under Model of Independence

	1	2	3
0	83.84	47.36	20.96
1	<b>47.36</b>	<b>26.07</b>	<b>11.73</b>
2	20.96	11.73	5.00

Observed/Expected

	1	2	3
0	0.37	0.23	0.48
1	<b>2.07</b>	<b>2.61</b>	<b>4.18</b>
2	0.19	0.17	0.40

Average permutation frequency table

	1	2	3
1	84.03	47.38	20.87
2	47.27	26.01	11.67
3	21.01	11.78	4.97

**Observed chisquare value = 330.576**

**Significance = 0.000100**

Number of iterations = 10000

Cross-classified observed frequencies saved as lltab

Expected values saved as llexp

Ratio of Observed to Expected values saved as llrat

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.



A preferência por relações com agentes do tipo especializadas, de monitoramento cidadão ou outros atores da *accountability* pode ser investigada ainda por meio do teste das probabilidades das relações entre diferentes pares de atores aparecerem na rede investigada. Pode-se indagar sobre o efeito da centralidade dos agentes especializadas sobre o padrão relacional das instituições pesquisadas. As hipóteses para este teste consideram que 1) *se ações de monitoramento cidadão se apóiam em uma rede fechada, então a probabilidade de relações entre seus agentes será maior que a probabilidade das relações com outros agentes;* 2) *se agentes do tipo especializadas contribuem para abertura da rede de monitoramento cidadão, então a probabilidade de laços externos com atores desse tipo será maior.*

Mais uma vez os testes tiveram resultados consistentes, mostrando que não são produtos de casualidade. Embora o modelo aplicado explique apenas 0.80% da variância da existência ou ausência das relações, seus resultados não se repetiram nas 5 mil amostras aleatórias. A fragilidade do modelo deve ser atribuída mais uma vez à forma como os dados foram coletados e, portanto, sugere a necessidade de aperfeiçoamento no procedimento de coleta de dados para que seja possível realizar testes melhores. Entretanto, essa observação não desautoriza a análise realizada. É possível confirmar alguns aspectos apontados pela teoria. A linha 2 da tabela de densidade no Quadro 3.8 mostra que há na rede a probabilidade de existência de laços dentro do grupo de organizações civis pesquisadas e entre esse e os demais atores da *accountability*. Embora exista uma tendência ao fechamento da rede, a força dessa tendência é quebrada pela presença dos mecanismos do tipo especializadas. A probabilidade de quase 5% de existir relações entre os atores desses mecanismos e os agentes de monitoramento cidadão supera a tendência à constituição de laços internos, que foi de 2,2%.

O modelo de regressão apresentado no final do quadro mostra com maior detalhe o impacto do grupo de agências especializadas sobre o padrão relacional das organizações civis entrevistadas. O valor do *intercept* próximo a zero mostra a probabilidade de laços entre dois atores que estão no grupo dos agentes especializadas. A ausência de relações neste caso deve-se ao fato desses atores não terem sido entrevistados. As linhas 4, 5 e 6 mostram como essa probabilidade é afetada quando se considera a relação do grupo de monitoramento cidadão com outros agentes de *accountability*, com seus pares e com os agentes especializadas. Além da importância do último grupo, o modelo apresentado confirma a confiabilidade dos resultados. No que diz respeito às relações entre as organizações entrevistadas e os demais

mecanismos de *accountability*, em apenas 0,12% das amostras aleatórias os resultados se repetiram. Nos outros dois tipos de relações não houve repetição nas amostras aleatórias.

Análise das probabilidades de existência de laços dentro e entre os grupos de atores da *accountability* reafirmam os resultados anteriores. Os mecanismos do tipo especializadas parecem desempenhar uma importante função para os agentes de monitoramento cidadão, mas isso não significa que esses últimos abram mão de outras estratégias relacionais. Conforme já sugerido na avaliação da contribuição de cada tipo de mecanismo para o controle da administração pública, sob o foco do combate à corrupção e à improbidade administrativa, as relações se dividem entre laços internos ao grupo e, principalmente, com os agentes horizontais do tipo especializadas. Esse padrão parece reforçar a idéia de que a política de *accountability* depende de uma rede complexa de ação que envolve os diversos mecanismos disponíveis. Embora a tendência ao fechamento da rede entre o grupo de monitoramento cidadão ofereça indícios de que a dimensão social atua de modo a reforçar-se em uma rede de solidariedade, a posição central dos mecanismos horizontais especializadas pode indicar, possivelmente, a dependência das organizações civis em relação a tais mecanismos.

**QUADRO 3.8** – Probabilidade de relações entre os agentes da *accountability*

NETWORK AUTOCORRELATION WITH CATEGORICAL ATTRIBUTES					
-----					
Network/Proximities:	Rede de Ação 4 relações				
Attribute(s):	"Monitoramento cidadão, especializadas e outros" COL 1				
Method:	Structural Blockmodel				
# of Permutations:	5000				
Random seed:	873				
Warning: Attribute vector has been recoded. Here is a translation table:					
Old Code	New Code				
=====	=====				
0 =>	1 – Outros agentes de agentes de <i>accountability</i>				
1 =>	2 – Agentes de Monitoramento Cidadão				
2 =>	3 – Agentes do tipo especializadas				
Density Table					
	1	2	3		
	0	1	2		
	----	----	----		
1 0	0.004	0.002	0.005		
<b>2 1</b>	<b>0.022</b>	<b>0.036</b>	<b>0.048</b>		
3 2	0.002	0.002	0.003		
Density table saved as dataset densitytable					
Expected values saved as dataset anovadensity_expectedvalues					
Number of permutations performed: 5000					
MODEL FIT					
	R-square	Adj R-Sqr	Probability	# of Obs	
	-----	-----	-----	-----	
	0.008	0.007	0.0000	38809	
REGRESSION COEFFICIENTS					
Independent	Un-stdized Coefficient	Stdized Coefficient	Significance	Proportion As Large	Proportion As Small
-----					
Intercept	0.002743	0.000000	0.8944	0.8944	0.1056
1-1	0.001128	0.003377	0.4916	0.4916	0.5082
1-2	-0.000788	-0.001929	0.4466	0.5532	0.4466
1-3	0.002353	0.004046	0.3432	0.3432	0.6566
<b>2-1</b>	<b>0.019064</b>	<b>0.046656</b>	<b>0.0012</b>	<b>0.0012</b>	<b>0.9986</b>
<b>2-2</b>	<b>0.033000</b>	<b>0.063106</b>	<b>0.0000</b>	<b>0.0000</b>	<b>0.9998</b>
<b>2-3</b>	<b>0.045223</b>	<b>0.059211</b>	<b>0.0000</b>	<b>0.0000</b>	<b>0.9998</b>
3-1	-0.000365	-0.000628	0.4612	0.5386	0.4612
3-2	-0.000922	-0.001207	0.4650	0.5348	0.4650

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

### 3.3.4 – Tipos de relações e os papéis dos mecanismos de *accountability*.

Diante dos resultados apresentados pode-se indagar se o tipo de relação que compõe a rede de ação de monitoramento cidadão afetaria as posições e, conseqüentemente, os papéis dos diferentes mecanismos de controle da política no universo relacional pesquisado. Isto é, os agentes do tipo especializadas que atuam na dimensão horizontal da política de *accountability* seriam sempre centrais para todos os tipos de relações estudadas? A estratégia de diversificação das relações se repete quando se consideram os aspectos da informação, justificação e punição relacionados ao exercício da política de *accountability*? Interações dentro e entre grupos seguem o mesmo padrão identificado quando se consideram as relações isoladamente? Ou, ao contrário, cada tipo de relação considerada na composição da rede de ação de monitoramento cidadão segue uma configuração particular?

As repostas a essas questões podem oferecer indícios de que os dois elementos básicos da política de *accountability* (*answerability* e *enforcement*) se realizam por meio de interações de naturezas diferentes entre os agentes dessa política. Informação, justificação e punição orientariam então as preferências dos atores pesquisados. Assim, para cada tipo de relação seria possível verificar se os tipos de mecanismos se apresentam com grau de importância diferenciado. Nessa seção, a quarta hipótese, apresentada no final do capítulo 2<sup>41</sup>, será testada.

Os primeiros resultados alcançados nesse sentido são apresentados na Figura 3.2. A figura mostra o padrão de interação para cada tipo de relação que compõe a rede de ação de monitoramento cidadão. As imagens estão organizadas a partir do tipo de mecanismos em que os atores operam<sup>42</sup>. A comparação dos quatro sociogramas registrados na figura permite notar que o padrão relacional apresenta certa variação de caso a caso. O padrão mais diversificado é encontrado no primeiro sociograma. Esse foi construído a partir das relações de reconhecimento entre as organizações. Por esses laços relacionais, pode-se argumentar que circula um recurso valioso em termos de política, qual seja, a legitimidade enquanto agente de *accountability*. Ao manter relações no intuito de exercer o controle sobre a administração pública, supõe-se que os respondentes reconhecem os atores citados, em particular, como legítimos e importantes para o sucesso de suas ações. Percebe-se que as interações entre os mecanismos horizontais e verticais (sociais) se realizam sob esse ponto de vista sem grandes distinções. Ainda que a presença das relações com atores do tipo especializadas (verde claro),

---

<sup>41</sup> H4 – Se a importância dos mecanismos *accountability* varia de acordo com aspectos da política de *accountability* (informação, justificação e punição), então o padrão de interação entre os tipos de mecanismos variará de acordo com o tipo de relação considerada.

<sup>42</sup> Ver anexo 3.6 – Formas e cores da rede de ação de monitoramento cidadão.

do tipo social de atuação intermitente/sem chancela do Estado (azul) e relações dentro do grupo (setas entre a cor vermelha) se destaquem levemente, a presença de relações com agentes do tipo de balanço e com mecanismos de atuação contínua/com chancela do Estado (amarelo) estão bem registradas<sup>43</sup>. Essas primeiras informações podem indicar a opção por uma estratégia diversificada de relacionamento, ao mesmo tempo em que reconhece o exercício do controle da política como dependente de uma multiplicidade de mecanismos.

O segundo sociograma representa as relações estabelecidas no intuito de obter apoio técnico. As principais diferenças em relação ao primeiro caso podem ser observadas em três pontos. Em primeiro lugar, um segundo ator do tipo especializadas se destaca como central neste tipo de relação. Nota-se também que a presença dos mecanismos sociais de atuação contínua/com chancela do Estado diminui significativamente, o que poderia indicar que embora reconhecidos como agentes de *accountability* esses não aparecem como parceiros preferidos das instituições pesquisadas. Por último, destaca-se que para esse tipo de relação surge no universo relacional algumas organizações que não foram classificadas como agentes de *accountability*, mas representam empresas e instituições do mercado que possivelmente apóiam as instituições pesquisadas.

Os sociogramas três e quatro – respectivamente, relações mantidas para divulgação de ações/iniciativas e relações para obter informações – apresentam as mudanças nos padrões relacionais mais marcantes quando considerados os tipos de relações. É possível observar que as interações desenvolvidas pelas organizações civis estudadas, no intuito de divulgar suas ações e iniciativas, acontecem especialmente dentro da dimensão social da política de *accountability*. Mecanismos sociais de atuação intermitente/sem chancela do Estado, em grande parte dos casos a imprensa local, são preferidos neste tipo de relação. Ao seu lado, a opção por relações dentro do grupo de atores pesquisados aparece como estratégia complementar. Considerando esse tipo de relação, nota-se que a opção por interagir com agentes da dimensão horizontal do tipo de balanço é praticamente abandonada. Esses indícios podem apontar que existe entre os atores da dimensão social a necessidade de se apoiarem mutuamente a fim de alcançarem melhores resultados.

Por sua vez, o sociograma quatro revela que os agentes da dimensão horizontal se destacam fortemente como fonte de informação. Do ponto de vista da literatura sobre o tema aqui desenvolvido, esse papel relacionar-se-ia aos aspectos da informação e justificação da política de *accountability*. Mecanismos horizontais, como já observado alhures, possuem um

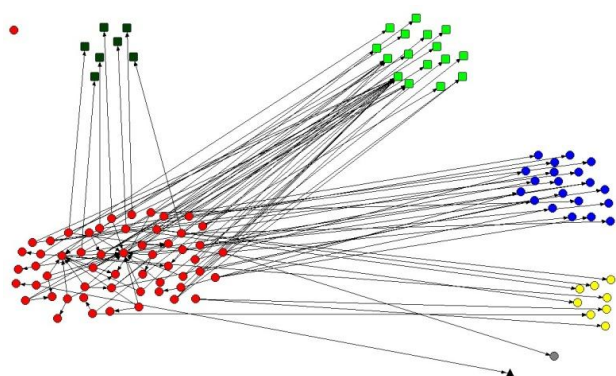
---

<sup>43</sup> Para o último tipo de mecanismo destacam-se as referências aos conselhos de política.

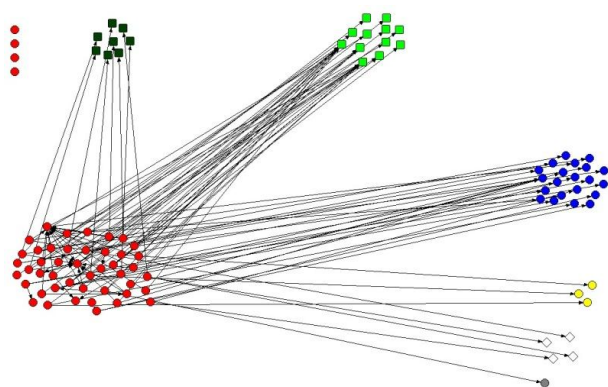
papel central para a política de *accountability*, em parte, por serem os controladores da informação e os atores que devem justificar suas ações em público. Assim, seria possível entender o destaque que os atores da dimensão horizontal da *accountability*, em especial as instituições de balanço, passam a ocupar no sociograma<sup>44</sup>.

**FIGURA 3.2 – Sociogramas das redes por tipo de relação e tipos de mecanismos.**

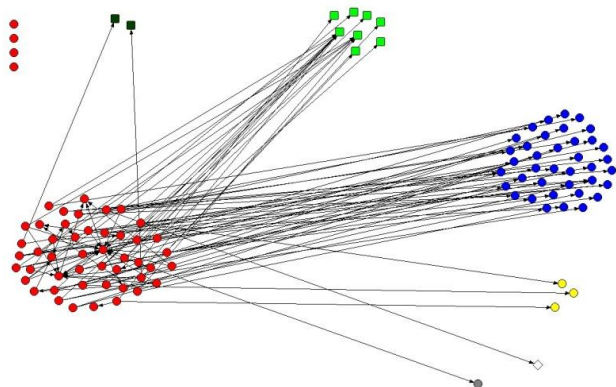
1) Rede de Reconhecimento – Tipo de mecanismos



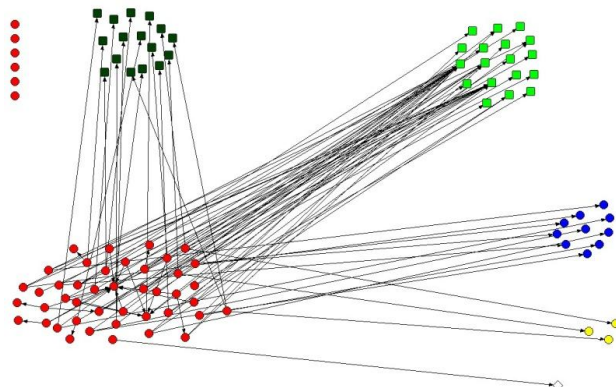
2) Rede de Apoio Técnico – Tipo de mecanismos



3) Rede de Divulgação de ações – Tipo de mecanismos



4) Rede para Obter Informações – Tipo de mecanismos



Formas e cores do sociograma conforme tipologias do capítulo 1:

Quadrados Verde Claro: Agentes do tipo especializadas.

Quadrados Verde Escuro: Agentes do tipo balanço.

Círculo Vermelho: Agentes sociais de atuação contínua / sem chancela do Estado (monitoramento cidadão).

Círculo Azul: Agentes sociais de atuação Intermitente / sem chancela do Estado.

Círculo Amarelo: Agentes sociais de atuação contínua / com chancela do Estado.

Círculo Cinza: Agentes sociais de atuação Intermitente / com chancela do Estado.

Triângulo Preto: Organizações Internacionais.

Losângulo: Atores não identificado em relação à política de *accountability*.

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

<sup>44</sup> Sob este aspecto o problema da transparência se sobrepõe ao tema do controle. Possivelmente, iniciativas de instituições do tipo de balanço que procuram realizar o princípio da transparência na gestão pública contribuem para o quadro identificado.

A investigação da hipótese quatro pode ainda ser aprofundada por meio dos modelos de teste de homofilia, apresentados na seção anterior. Os dois últimos modelos permitem avaliar os efeitos dos tipos de mecanismos sobre as relações dentro e fora do grupo de monitoramento cidadão. Esses foram repetidos para cada uma das relações. O Quadro 3.9 mostra a confiabilidade dos testes e que os mesmos não são produto de casualidades. O número de vezes em que a diferença entre a média das 10.000 permutações e os laços observados foi tão grande quanto se verificou, não ultrapassando a 0,04% em nenhum dos casos. Observa-se também que a quantidade de laços observados é maior que o valor esperado, quando os laços são considerados independentes e distribuídos aleatoriamente através dos grupos.

**QUADRO 3.9** – Resumo das tabelas de Contingência Relacional. Relações...

	Relações de Reconhecimento			Relações de Apoio Técnico			Relações de Divulgação de ações/iniciativas			Relações para Obter Informações.		
	Obs.	Esp.	Média Permutação	Obs.	Esp.	Média Permutação	Obs.	Esp.	Média Permutação	Obs.	Esp.	Média Permutação
...com agentes de monitoramento Cidadão	54	31.40	31.42	37	28.61	28.63	43	26.00	4.10	25	25.26	25.29
... com agentes do tipo especializadas	22	9.13	9.12	22	7.01	7.07	11	4.08	25.96	44	10.00	9.97
... com outros Agentes	27	21.12	21.11	37	21.02	21.02	37	22.43	22.53	20	15.26	15.21
Estatísticas	Observed chisquare value = 66.027 <b>Sig. = 0.000100</b>			Observed chisquare value = 77.310 <b>Sig. = 0.000300</b>			Observed chisquare value = 61.336 <b>Sig. = 0.000400</b>			Observed chisquare value = 150.921 <b>Sig. = 0.000100</b>		

Obs. = valores observados.

Esp. = valores esperados.

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

O Quadro 3.10 revela que o tipo de relação afeta principalmente a tendência a manter relações dentro do grupo. Observa-se que as relações intra-grupo, mantidas para obter informações, podem ter uma tendência de não acontecer (0,99). Relações internas ao grupo, com a finalidade de conseguir apoio técnico (1.29), também não são relações que apresentam uma tendência forte, se comparada às demais. Esse tipo de relação segue a mesma tendência das relações de reconhecimento referidas a outros agentes de *accountability*, sugerindo que os agentes de monitoramento cidadão e das agências especializadas gozam de maior reconhecimento no universo relacional pesquisado.

Todavia, por um lado, os resultados controlados por tipo de relação apontam que a tendência ao fechamento da rede, entre o conjunto de instituições pesquisadas, é especialmente mais forte para as relações de reconhecimento e de divulgação de ações/iniciativas. Por outro lado, os testes confirmam a estratégia das organizações civis de manterem relações com os outros grupos de agentes da política de *accountability*. Nesse sentido, os atores dos mecanismos do tipo especializadas continuam possuindo a preferência das organizações civis de monitoramento cidadão, especialmente nas relações estabelecidas para a obtenção de informações, seguidas das relações estabelecidas no intuito de se conseguir apoio técnico às ações/iniciativas desenvolvidas. Os demais atores se destacam nas relações de apoio técnico e divulgação de informações. Esse comportamento é explicado, em parte, devido à presença, nesse grupo, dos mecanismos intermitentes/sem chancela do Estado, que atuam na dimensão social da *accountability*. Como se viu acima, esses são importantes aliados das organizações civis pesquisadas, quando o assunto é a divulgação das ações/iniciativas desenvolvidas.

**QUADRO 3.10** – Tendências a estabelecer laços. Agentes de monitoramento cidadão pesquisados (valores >1) ...

	Relações de Reconhecimento	Relações de Apoio Técnico	Relações de Divulgação de ações/iniciativas	Relações para Obter Informações.
	Obs./Esp.	Obs./Esp.	Obs./Esp.	Obs./Esp.
...com agentes de monitoramento Cidadão	1.72	1.29	1.65	0.99
... com agentes do tipo especializadas	2.41	3.14	2.70	4.40
... com outros Agentes	1.28	1.76	1.65	1.31

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

O modelo seguinte confirma as observações anteriores. O Quadro 3.11 mostra a probabilidade de existência de laços entre os agentes de monitoramento cidadão e os tipos de mecanismos de *accountability*. Os agentes do tipo especializadas confirmam sua centralidade apresentando os maiores índices. A probabilidade de existência de laços entre as organizações civis pesquisadas e esses atores alcança o mínimo de 2,5% no que se refere às relações de reconhecimento e 4,7% quando o recurso que circula na rede são informações relevantes para o exercício da *accountability*. Sob o enfoque desenvolvido, o melhor resultado alcançado



pelos atores dos outros mecanismos de *accountability* alcança uma probabilidade de 2,1% nas relações de apoio técnico, enquanto as interações entre os agentes do grupo de monitoramento cidadão atingem seu melhor resultado nas relações de reconhecimento (1,8%).

**QUADRO 3.11** – Probabilidade de laços entre os agentes de monitoramento cidadão pesquisados...

	Relações de Reconhecimento	Relações de Apoio Técnico	Relações de Divulgação de ações/iniciativas	Relações para Obter Informações.
	Tabela de Densidade	Tabela de Densidade	Tabela de Densidade	Tabela de Densidade
...com agentes de monitoramento Cidadão	0.018	0.015	0.016	0.011
... com agentes do tipo especializadas	0.025	0.037	0.026	0.047
... com outros Agentes	0.013	0.021	0.016	0.014

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

Embora os testes ainda sejam frágeis, todos não se apresentam como produtos do acaso. Em nenhum tipo de relação, a média das 5.000 permutações realizadas foi igual aos valores observados em mais de 0,4% dos casos. Os modelos de regressão do Quadro 3.12 mostram que os resultados exigem maior cuidado em sua interpretação apenas para o tipo de relação mantida entre os membros do grupo de monitoramento cidadão para obter informação. Neste caso, os resultados observados se repetem em 5,48% das amostras aleatórias geradas para testar a confiabilidade dos dados, ficando acima dos 5% normalmente tolerados. Em todos os outros casos o índice de significância não ultrapassa o valor aceitável.

**QUADRO 3.12** – Probabilidade de relações entre os agentes da *accountability*.

MODEL FIT – RECONHECIMENTO					
R-square	Adj R-Sqr	Probability	# of Obs		
-----	-----	-----	-----		
0.006	0.005	0.0040	11772		
REGRESSION COEFFICIENTS					
Independent	Un-stdized Coefficient	Stdized Coefficient	Significance	Proportion As Large	Proportion As Small
-----	-----	-----	-----	-----	-----
Intercept	0.000000	0.000000	0.9998	0.9998	0.1098
(...)					
<b>2-1</b>	<b>0.013031</b>	<b>0.048796</b>	<b>0.0466</b>	<b>0.0466</b>	<b>0.9578</b>
<b>2-2</b>	<b>0.017857</b>	<b>0.077175</b>	<b>0.0000</b>	<b>0.0000</b>	<b>0.9998</b>
<b>2-3</b>	<b>0.024554</b>	<b>0.064022</b>	<b>0.0012</b>	<b>0.0012</b>	<b>0.9986</b>
(...)					

**Continuação Quadro 3.12...**

**MODEL FIT – APOIO TÉCNICO**

R-square	Adj R-Sqr	Probability	# of Obs
-----	-----	-----	-----
0.008	0.007	0.0038	9506

**REGRESSION COEFFICIENTS**

Independent	Un-stdized Coefficient	Stdized Coefficient	Significance	Proportion As Large	Proportion As Small
-----	-----	-----	-----	-----	-----
Intercept (...)	0.000000	0.000000	0.9998	0.9998	0.2520
<b>2-1</b>	<b>0.020556</b>	<b>0.074967</b>	<b>0.0076</b>	<b>0.0076</b>	<b>0.9952</b>
<b>2-2</b>	<b>0.015102</b>	<b>0.061488</b>	<b>0.0462</b>	<b>0.0462</b>	<b>0.9618</b>
<b>2-3</b>	<b>0.036667</b>	<b>0.083000</b>	<b>0.0008</b>	<b>0.0008</b>	<b>0.9994</b>
(...)					

**MODEL FIT – DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO**

R-square	Adj R-Sqr	Probability	# of Obs
-----	-----	-----	-----
0.006	0.005	0.0014	10712

**REGRESSION COEFFICIENTS**

Independent	Un-stdized Coefficient	Stdized Coefficient	Significance	Proportion As Large	Proportion As Small
-----	-----	-----	-----	-----	-----
Intercept (...)	0.000000	0.000000	0.9998	0.9998	0.5866
<b>2-1</b>	<b>0.016171</b>	<b>0.067273</b>	<b>0.0122</b>	<b>0.0122</b>	<b>0.9900</b>
<b>2-2</b>	<b>0.016214</b>	<b>0.071033</b>	<b>0.0014</b>	<b>0.0014</b>	<b>0.9988</b>
<b>2-3</b>	<b>0.026442</b>	<b>0.051855</b>	<b>0.0102</b>	<b>0.0102</b>	<b>0.9938</b>
(...)					

**MODEL FIT – OBTER INFORMAÇÃO**

R-square	Adj R-Sqr	Probability	# of Obs
-----	-----	-----	-----
0.016	0.016	0.0000	9312

**REGRESSION COEFFICIENTS**

Independent	Un-stdized Coefficient	Stdized Coefficient	Significance	Proportion As Large	Proportion As Small
-----	-----	-----	-----	-----	-----
Intercept (...)	0.000000	0.000000	0.9998	0.9998	0.0346
1-3	0.009074	0.020773	0.1090	0.1090	0.8966
<b>2-1</b>	<b>0.014075</b>	<b>0.049105</b>	<b>0.0286</b>	<b>0.0286</b>	<b>0.9730</b>
<b>2-2</b>	<b>0.010629</b>	<b>0.044807</b>	<b>0.0548</b>	<b>0.0548</b>	<b>0.9480</b>
<b>2-3</b>	<b>0.047261</b>	<b>0.137546</b>	<b>0.0000</b>	<b>0.0000</b>	<b>0.9998</b>
(...)					

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

## **Encaminhamentos.**

Os resultados apresentados, embora frágeis, oferecem a possibilidade de importantes considerações sobre o tema da interação entre os mecanismos de *accountability*. A abordagem relacional aplicada neste capítulo a partir da técnica de análise de rede permitiu dar forma às discussões teóricas sobre o tema e contribuiu para perceber como os processos sociais afetam essa interação. Nesse sentido, foi possível visualizar que o problema do controle da política envolve tanto atores sociais quanto estatais. A rede de ação de monitoramento cidadão, representada na figura 3.1, revela a complexidade do processo e a necessidade de se investigar a interação entre os mecanismos de *accountability*. Conforme se observou a partir da análise do padrão relacional dos agentes de monitoramento cidadão, relações dentro do grupo tanto quanto com agentes de outros mecanismos são relevantes para ações de *accountability* social.

A análise controlada pelo tipo de relação mostrou que as diferentes relações que compõem a rede de ação de monitoramento cidadão afetam levemente a posição e o papel dos atores. Assim, a centralidade das instituições do tipo especializadas não é alterada de forma significativa. Ainda que a interação das organizações pesquisadas com agentes de outros tipos de mecanismos de controle da política ganhe maior destaque segundo o tipo de relação, como se observou no caso dos mecanismos de atuação intermitente/sem chancela do Estado e das instituições de balanço, a probabilidade de ter laços com instituições do tipo especializadas é maior em todos os tipos de relações consideradas.

Entretanto, o modo como os outros mecanismos se comportam dentro do universo relacional da política de *accountability*, se seguem a mesma tendência das organizações civis pesquisadas ou se atuam de forma mais fechada, privilegiando relações internas – confirmando o padrão unidirecional apontado pela literatura – exige outras pesquisas. Nas considerações finais, retomam-se as questões colocadas ao longo da dissertação e os principais achados, discutindo seus impactos sobre a política de *accountability*.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS E DESDOBRAMENTOS

A discussão conduzida ao longo dessa dissertação iniciou-se a partir da constatação de um conjunto de organizações civis que tem pretendido exercer o controle sobre a administração pública, a partir de ações que visam combater à corrupção e à improbidade administrativa. Procurou-se enquadrar a demanda dessas instituições a partir do tema da política de *accountability*. Notou-se que ao abordar o problema da atuação da sociedade no controle da política sob esse prisma criam-se melhores condições para conhecer e analisar a atuação das organizações civis que procuram estabelecer o que chamam de controle social. A “teoria da *accountability*”, um sub-campo da teoria democrática, fornece elementos para formular melhores hipóteses sobre a atuação de organizações civis, na tarefa de controlar a política. Pensar esse problema sob o ponto de vista da política de *accountability* não só permite pensar a efetividade dessas iniciativas como coloca o tema da interação entre essas e os outros mecanismos de controle da política que, por vezes, são considerados mais centrais, isto é: aqueles da dimensão horizontal.

Além disso, sob esse referencial teórico, pode-se perceber que o problema do controle da política não diz respeito à atuação exclusiva das organizações civis. Se focado de outra forma, o risco eminente é tomar atores sociais com dotados de virtudes e únicos atores capazes de controlar o mundo corruptível do atores estatais. Como se viu no capítulo 2, esse tipo de enquadramento tem sido desconstruído sob o prisma da abordagem relacional. O tratamento da questão sob o ângulo da política de *accountability* permite tratar o problema como inerente à relação entre Sociedade e Estado. O controle da política, portanto, diz respeito tanto aos atores sociais, quanto aos atores estatais. Se, por um lado, o problema da efetividade dos mecanismos de controle ainda é um tema relevante e como se viu o que mais recebeu atenção da literatura sobre o assunto, por outro, pensar o controle da política com base nas discussões sobre a *accountability* torna possível o desenvolvimento de novas agendas que permitem avançar nas discussões. Nesse sentido, destacou-se o tema da interação entre os mecanismos de *accountability*.

Foi nesse campo temático que se concentraram os esforços aqui apresentados. A partir da aplicação de um tipo de abordagem que foca o estudo das relações entre indivíduos (pessoas ou organizações), procurou-se contribuir para o debate problematizando e investigando aspectos relacionais envolvidos com o tema do controle da política. O quadro analítico aqui trabalhado pretendeu desenvolver uma estratégia capaz de abordar as questões

da *accountability*, de forma a considerar os diferentes mecanismos e dimensões destacados na literatura. Assim, evitou-se uma abordagem que assumisse a preeminência de um ou outro mecanismo de *accountability*. Buscou-se investigar a importância atribuída aos mecanismos do tipo horizontal da política de *accountability* e seu impacto no universo relacional das organizações civis que pretendem exercer um controle contínuo e sem chancela do Estado sobre a administração pública, por meio de ações de combate à corrupção e à improbidade administrativa.

Embora os resultados apresentados ainda sejam frágeis, eles não comprometem os achados aqui apresentados. É certo que exigem cautela na sua interpretação e devem ser considerados como tendências observadas no campo relacional mapeado. Feita essa ressalva, os achados contribuem significativamente para a compreensão do problema do controle da política, a partir da interação dos mecanismos de *accountability*. Diante do que foi exposto, tornou-se possível retomar pontos da agenda da *accountability* reforçando alguns argumentos, problematizando outros e oferecendo subsídios para futuras pesquisas.

A princípio, considera-se que foi possível confirmar o papel central dos mecanismos horizontais nas discussões sobre o tema. A estratégia de análise desenvolvida aqui permitiu perceber que essa centralidade está para além da capacidade legal dos mecanismos de controle, ela é reconhecida do ponto de vista sociológico nas interações entre os mecanismos de *accountability*. Foi possível perceber, e esse é um ponto relevante a ser incorporado de forma efetiva nas discussões sobre *accountability*, que os atores do tipo especializados desempenham um papel de extrema relevância no universo relacional das organizações civis pesquisadas. As condições mais favoráveis<sup>45</sup> que esse tipo de ator goza em relação ao tipo de balanço, ambos da dimensão horizontal da *accountability*, se refletem no papel que assumem na rede de ação de monitoramento cidadão mapeada.

A centralidade dessas instituições é tal que conseguem alterar o padrão relacional entre as organizações civis que poderiam atuar a partir de uma rede fechada de interações entre os membros do grupo. Foi possível perceber que a rede mapeada não é composta apenas pelos agentes de monitoramento cidadão. Os agentes desse grupo não priorizam relações internas, buscam interagir com outros atores. Essa tendência já havia sido apontada na avaliação dos mecanismos de controle e nas práticas das instituições pesquisadas, referidas ao objetivo de

---

<sup>45</sup> Para O'Donnell (2001) os mecanismos do tipo especializados em relação aqueles do tipo de balanço são mais proativos e de atuação contínua. Invocam critérios profissionais em suas ações e, assim, resguardam-se de motivações partidárias e políticas. Atuam com alto grau de profissionalismo e são mais capazes de examinar complexas questões de políticas estatais.

combater a corrupção e a improbidade administrativa, conforme apresentado na seção 1 do capítulo 3. Isso sugere a complexidade do problema do controle da política e reforça o argumento sobre a importância de se desenvolver abordagens capazes de tratar o problema da *accountability* tendo em vista o conjunto de seus diferentes mecanismos. Parece necessário às discussões sobre o controle da política, assim como tem sido feito pela literatura sobre sociedade civil sob o prisma da abordagem relacional, superar as divisões rígidas entre Estado e Sociedade e o conseqüente maniqueísmo e substancialismo que argumentam sobre as virtudes dos atores sociais e os vícios dos atores estatais. Não se trata de fechar os olhos para os problemas que envolvem as interações entre os que querem controlar e os que devem ser controlados. Se a necessidade de relações entre as duas partes pode afetar o desempenho dos controladores criando dependência mútua, ela mostra que superar um possível efeito negativo sobre a *accountability* pode estar associado a desenvolver um padrão de relação mais diversificado. Isso significaria que a política de *accountability*, especialmente a ação dos mecanismos da dimensão social, depende de uma rede de interação muito complexa na qual se conectam vários tipos de mecanismos. De tal forma, argumenta-se que a política de *accountability* parece relacionar-se a redes de instituições dispostas a estabelecer o controle sobre a política.

Ainda que uma rede diversificada apareça como sugestão para melhorar os resultados da política de *accountability* e que se tenha observado uma forte tendência dos mecanismos horizontais do tipo especializadas de concentrar as relações mapeadas, quebrando a tendência ao fechamento da rede entre as organizações civis pesquisadas, verificou-se, comparativamente, uma considerável probabilidade de laços internos entre o grupo que participou da pesquisa. Esse achado pode estar indicando que embora um tipo ator da dimensão horizontal tenha-se destacado, as ações de *accountability* social não se apresentam como fortemente dependentes da dimensão horizontal. Essas ações representariam um caminho alternativo para o exercício da *accountability*. Dessa forma, reforçariam os argumentos dos autores que destacam a importância dos mecanismos sociais nas democracias contemporâneas. Ainda que reconhecidos os limites dos dados apresentados, o fato é que não se encontrou nenhum indício que permitisse suspeitar que para ações da dimensão social estivesse reservado um papel menos relevante e de menor efeito sobre a política de *accountability*.

O tema da interação entre os mecanismos de *accountability* tem ainda uma grande agenda a responder. Um dos desdobramentos mais importantes deste trabalho talvez seja a

necessidade de se investigar, com maior rigor, a posição de atores dos mecanismos horizontais em relação aos atores dos mecanismos sociais. Assumem uma estratégia de fechamento ou desenvolvem laços externos ao seu grupo? Qual a probabilidade de desenvolverem relações com outros mecanismos de *accountability*? Como se configura o universo relacional em locais onde as agências especializadas estariam envolvidas em caso de corrupção?

A abordagem proposta cria, também, a possibilidade de se investigar o problema da fiscalização das políticas públicas de um ponto de vista capaz de analisar o papel de cada mecanismo de controle existente em um sistema político. Assim, em lugar de se pensar como algum tipo de mecanismo social ou da dimensão horizontal tem contribuído para o controle de uma política específica, torna-se necessário perguntar quais são os mecanismos envolvidos e como a interação entre eles permitem o exercício da *accountability*.

## ANEXOS

### ANEXO 1.1 – 44 organizações civis entrevistadas

Nome	Sigla
Amigos Associados de Corinto	AMACOR
Amigos Associados de Cruz das Almas	AMACRUZ
Amigos Associados de Ibiá	AMARIBIA
Amigos Associados de Ilhabela	AMAILHA
Amigos Associados de Ribeirão Bonito	AMARRIBO
Associação de Amigos de Mandaguari	ADAMA
Associação de Participação Popular de Mateus Leme	APP-ML
Associação Diamantina Viva	ADIV
Associação dos amigos de Terra Nova do Norte	AAMARTERRA
Associação dos Amigos de Januária	ASAJAN
Associação dos Amigos do Município de Glaucilândia	AMOGLAU
Associação dos Amigos e Moradores do Jardim Juquiá	AAMAJ
Associação dos Cidadãos pelo bem Nevense	ACIBEN
Associação dos Filhos e Amigos de Morro do Chapéu	ASFAM
Associação dos Movimentos Sociais, Moradores e Amigos de São João Del-Rei	AMMAS-DEL-REI
Associação dos Servidores do Controle Interno do Estado de Santa Catarina	ASCISC
Associação Guardiões da Rainha das Águas	GUARA
Associação Movimento Voto Consciente	MVC
Ativa Búzios	AtivaBuzios
Bauru Transparente	BATRA
Centro de Def. Dir. Humanos - João Pedro Teixeira	CDDH-JPT
Consciência Cidadã.	CONSCID
Conselho de Cidadãos de Maués	CONCIMA
Ética e Transparência Integradas à Cidadania de Orlândia	ETICO
Força-Tarefa Popular	FTP
Fórum de Controle de Contas Públicas em Alagoas	FOCCOPA
Grupo Ambiental de Santa Bárbara	GASB
Instituto de Fiscalização e Controle	IFC
Instituto Nossa Cidade	INC
Instituto Silvio Vianna	ISV
Marília Transparente	MATRA
Movimento de Olho na Justiça	MOJUS
Movimento pela Moralidade Pública e Cidadania	ONGMORAL
Movimento Popular Alerta Antonina do Norte	MOPAAN
Movimento Transparência Tucuruí	ATRATUC
Movimento Vida Nova	MOVIVE
ONG Grupo Ecológico Aquarius	GEA
ONG Viva Arraias	ONGVivaArraias
Sociedade Terra Viva	STVBrasil
Solidariedade Social	SolidariedadeSocial
Transparência Capixaba	TransCapixaba
União Cristã Inove Caratinga	INOVE
União de Associados pela cidade saudável	UNISOCIAL
Vila Imperial, Cidadania E Ética	VICE

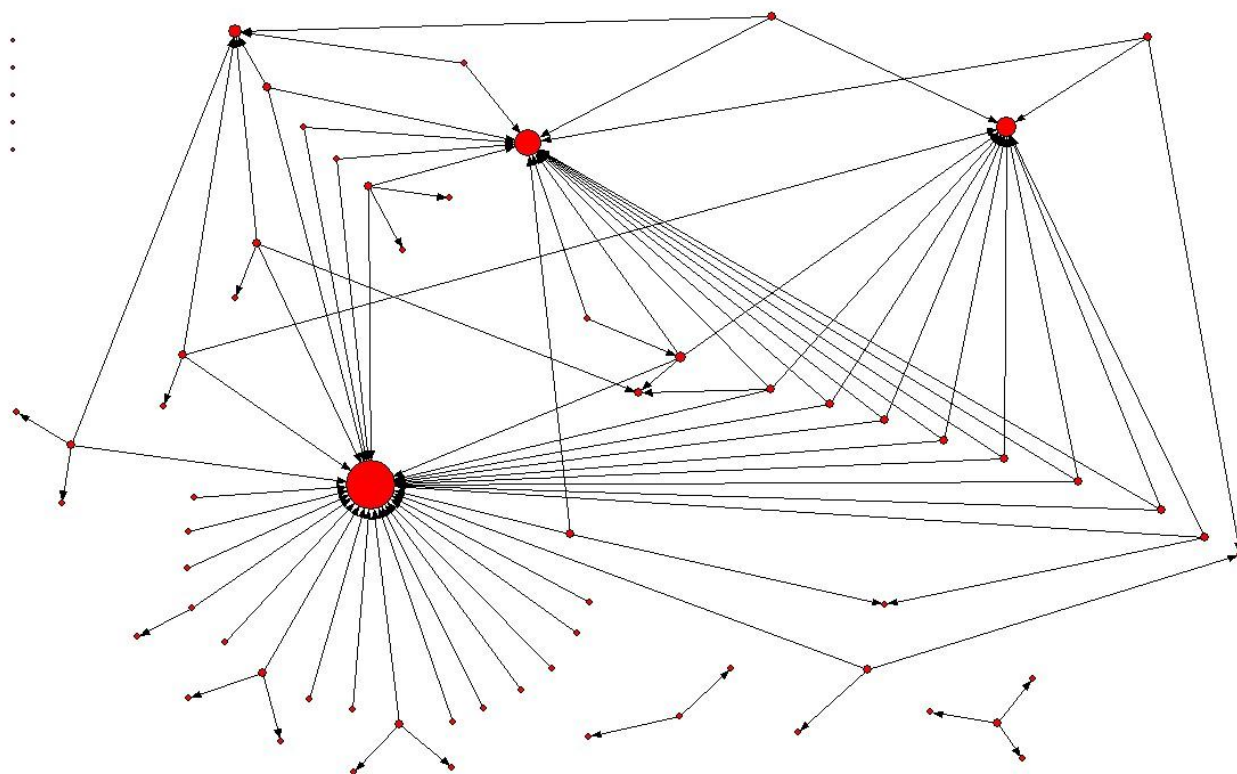


### ANEXO 3.1 – Trabalha com o tema do controle da administração pública desde...

Ano	Frequência	%	% cumulativa válida
2010	1	2,27	2,33
2009	5	11,36	13,95
2008	3	6,82	20,93
2007	3	6,82	27,91
2006	6	13,64	41,86
2005	6	13,64	55,81
2004	2	4,55	60,47
2003	4	9,09	69,77
2002	2	4,55	74,42
2001	4	9,09	83,72
2000	2	4,55	<b>88,37</b>
1998	1	2,27	90,70
1993	1	2,27	93,02
1987	1	2,27	95,35
1980	1	2,27	97,67
1978	1	2,27	100,00
Total	43	97,73	
NR	1	2,27	
Total	44	100	

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

### ANEXO 3.2 – Sociograma de afiliação a Redes e Projetos.



Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

### ANEXO 3.3 – Temas com os quais as organizações civis entrevistadas trabalham

Temas que atuam..	Frequência	%
Somente o controle da administração pública	11	<b>25,00</b>
Direitos Humanos	19	43,20
Meio Ambiente / Sustentabilidade	26	59,10
Qualidade de vida	20	45,50
Raça	1	2,30
Gênero	2	4,50
Outros*	10	23,00

\*Controle Social ao Poder Judiciário; Fóruns de Desenvolvimento Local; Juventude (escolarização, capacitação e participação); Luta contra a AIDS; Participação popular; Patrimônio Público; Planejamento Estratégico Sistêmico; Preservação cultural, histórica e ambiental de Arraias; Preservação do patrimônio ambiental, cultural, histórico e arquitetônico; Saúde, habitação, educação, cultura, patrimônio público, emprego e renda.

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

### ANEXO 3.4 – Institucionalização das organizações civis.

Possui...	Frequência	%
Estatuto	41	93,20
Regimento interno	18	40,90
Funcionários remunerados	7	<b>15,90</b>

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

### ANEXO 3.5 - Principais ações/iniciativas

	Mais de 3 Vezes (%)	2 Vezes (%)	1 vez (%)	Nenhuma Vez	NR (%)	Total (%)
Esteve presente em sessões da Câmara Municipal, Assembléia Legislativa, Câmara dos Deputado ou do Senado Federal	<b>88,65</b>	4,54	-	4,54	2,27	100
Participou de reuniões com outras organizações civis	<b>84,09</b>	4,54	6,83	2,27	2,27	100
Participou de audiências públicas ou conferências	<b>81,82</b>	6,82	2,27	6,82	2,27	100
Ofereceu denúncias/Elaborou petições ao Ministério público ou Tribunais.	<b>70,46</b>	20,46	2,27	4,54	2,27	100
Participou de reuniões com o poder público	63,64	13,64	11,36	9,09	2,27	100
Realizou parcerias com outras ONG's que trabalham com o tema do controle da administração pública local (combate a corrupção e a improbidade administrativa)	54,55	9,09	13,64	20,45	2,27	100
Organizou manifestações públicas (passeatas, protestos, etc)	36,37	15,91	15,91	29,54	2,27	100
Realizou seminários, palestras e/ou oficinas sobre o controle da administração pública ou corrupção	36,37	9,09	18,18	34,09	2,27	100
Organizou abaixo-assinados	29,55	11,36	20,45	36,37	2,27	100
Promoveu cursos de formação de lideranças	18,19	4,54	15,91	<b>59,09</b>	2,27	100
Promoveu cursos destinados a preparar a população da cidade para futuramente participar de conferências, orçamento participativo, conselhos gestores etc.	13,64	11,36	9,09	<b>63,64</b>	2,27	100

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

**Anexo 3.6 – Formas e cores da rede de ação de monitoramento cidadão.**

<b>1 Accountability Horizontal – forma: quadrado</b>		<b>Exemplos:</b>
<b>Cores</b>	1 <b>Balanço</b>	1 Poder executivo / associações que representam o executivo municipal, estadual ou federal (ex: federação catarinense dos municípios)
	2 <b>Especializadas</b>	2 Poder Legislativo/comissões 3 Poder judiciário 4 CGU 5 TC's / MP 6 Conselhos fiscais/Agencias
<b>2 Accountability Social – forma: Círculo</b>		<b>Exemplos:</b>
<b>Cores</b>	3 <b>Contínua/Sem Chancela</b>	7 Monitoramento Cidadão (ong's, projetos, redes, fóruns)
	4 <b>Contínua/Com Chancela</b>	8 Procedimento administrativo 9 Co-governo
	5 <b>Intermitente/Sem Chancela</b>	10 Jornalismo investigativo / Mídia 11 Protesto 12 associação de bairro/associações de moradores 13 associação / federação comercial e sindicatos 14 Instituições de apoio / outras ongs e movimentos sociais/ associações profissionais
	6 <b>Intermitente/Com Chancela</b>	15 Co-produção 16 Democracia direta 17 Universidades
<b>3 Accountability Eleitoral – forma: Círculo na caixa</b>		<b>Exemplo:</b>
<b>Cor</b>	7 <b>Eleições</b>	18 Projetos de conscientização do voto.
<b>4 Outros Mecanismos – forma: Triângulo</b>		<b>Exemplos:</b>
<b>Cor</b>	8 <b>Organizações Internacionais / Tratados / Acordos.</b>	19 OEA / MERCOSUL
<b>0 Não classificado – forma: Losângulo</b>		
<b>Cor</b>	0 Não classificado	0 Empresas/instituições do mercado/diário e imprensa oficial

Fonte: Ribeiro, 2011. Elaboração própria.

### Anexo 3.6 – Questionário da pesquisa

**Pesquisa:** ESTADO, SOCIEDADE E O CONTROLE DA POLÍTICA: investigando as conexões entre os mecanismos de Accountability a partir do monitoramento cidadão.

#### Apresentação (texto do e-mail):

Meu nome é Antônio Carlos Ribeiro. Estou desenvolvendo uma pesquisa de Mestrado na Universidade Federal de Minas Gerais. O objetivo da pesquisa é compreender a relação entre Estado e Sociedade a partir da temática do controle da Política. Recentemente, no Brasil, algumas organizações civis tem se mobilizado para demandar e efetivar o que tem chamado de **controle social**. Muitas dessas organizações, como é o caso da organização a qual você pertence, têm procurado exercer o controle sobre a administração pública, destacando, sobretudo, o combate a corrupção e a improbidade administrativa. Um bom exemplo de um conjunto de organização com esse objetivo é o Projeto Adote Um Município (A1M). Na pesquisa que estou desenvolvendo investigo as interações desenvolvidas pelas ONG's do projeto entre si, com outras ONG's, Movimentos Sociais, Fóruns, Redes e com o Poder Público. Pretendo compreender como essas organizações tem desenvolvidos suas ações e suas relações com outros mecanismos de controle da política disponíveis no Brasil.

Gostaria de ressaltar que sua participação é muito importante para o sucesso dessa pesquisa. Garanto que suas respostas são sigilosas e seu nome não será associado a elas. As informações coletadas serão codificadas em números e lançadas no computador para, então, serem analisadas. Lembro também que os resultados alcançados com essa pesquisa podem ser úteis para as ações/iniciativas de sua instituição, bem como de outras organizações civis que trabalham com essa temática. Você poderia responder a este questionário?

-----

DATA DE RESPOSTA DO QUESTIONÁRIO: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

#### ALGUMAS ORIENTAÇÕES PARA RESPONDER O QUESTIONÁRIO:

- 1) No questionário algumas instruções estão entre colchetes [ ] elas indicam:
  - a. questões seguintes que não devem ser respondidas caso a resposta escolhida esteja com a orientação: “[Pule a próxima questão]”. Ex. na questão I1 quem responder “SIM” deve pular a questão I2.
  - b. questões em que o respondente PODE MARCAR MAIS DE UMA RESPOSTA. Pede-se que em NENHUM OUTRO CASO seja marcada mais de uma resposta.
- 2) Responda todas as questões na ordem em que se encontram. Não leia outra questão sem responder a questão anterior.
- 3) Não deixe questões sem respostas, exceto nos casos indicados no item 1.a acima.
- 4) **Colora de amarelo a resposta correspondente ou marque em negrito.**

#### MÓDULO I - INTRODUÇÃO

**I1.** O nome da instituição da qual você faz parte consta em uma lista divulgada pelo Instituto de Fiscalização e Controle (IFC) com a relação das ONG's que participam do projeto Adote Um Município (A1M). Inicialmente, este questionário foi enviado à organizações civis que participam desse projeto. Você confirma a participação da instituição da qual é membro neste projeto?

1. SIM **[Pule a próxima questão]**      2. NÃO.

**I2. (FILTRO)** Ainda que não participe atualmente do projeto Adote Um Município (A1M), gostaria de saber se sua organização desenvolve ações que visam controlar a administração pública visando combater a corrupção e atos de improbidade administrativa?

1. SIM      2. NÃO **[preencher apenas a ficha da última página.]**

**I3.** A ONG da qual você é membro desenvolve ações PRINCIPALMENTE no âmbito...

1. Municipal      2. Estadual      3. Federal

14. A ONG da qual você participa trabalha com o tema do controle da administração pública desde que ano? \_\_\_\_\_

15. Atualmente, sua organização conta com a participação de quantos membros? \_\_\_\_\_

16. Quantos são os membros que participam efetivamente das ações/projetos propostos por sua ONG? \_\_\_\_\_

### MÓDULO II - PERCEPÇÕES SOBRE OS MECANISMOS DE CONTROLE

**PMC1.** Há hoje no Brasil várias instituições que podem contribuir para o controle da administração pública no seu município. Em uma escala onde zero (0) quer dizer **não contribui** e dez (10) **contribui muito**, em sua opinião quanto cada uma das instituições abaixo contribui para esse tipo de controle? **[ANOTE O QUANTO CONTRIBUI EM CADA ESPAÇO CORRESPONDENTE]**

|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|

0      1      2      3      4      5      6      7      8      9      10

**Não  
Contribui**

**Contribui  
Muito**

	Contribui...
1. ONG's cujo tema é o controle da administração pública.	
2. Outras ONG's que trabalham com outros temas	
3. Movimentos sociais (de mulheres, raça, etc)	
4. Ministério Público	
5. Controladoria Geral da União (CGU)	
6. Polícia Federal	
7. As eleições	
8. Tribunais de Contas	
9. Partidos Políticos	
10. Conselhos / Conferências de Políticas / OP's	
11. Poder legislativo	
12. Poder executivo	

**PMC2.** Considerando a possibilidade de que tanto organizações civis (ONG's, Movimentos Sociais, Entidades assistenciais, Fóruns etc), quanto as entidades estatais (tribunais, agências de controle, ministério público etc) podem exercer algum nível de controle sobre administração pública e pensando as ações desenvolvidas pela organização da qual você faz parte, em sua opinião as iniciativas das organizações civis para controlar o poder público local tendem a ter mais sucesso ESPECIALMENTE quando...

1. atuam sem parcerias com outras instituições (civis ou estatais).
2. atuam PRINCIPALMENTE em parceria com as entidades estatais.
3. atuam PRINCIPALMENTE em parceria com outras organizações civis.
4. atuam em parceria com entidades estatais e com outras organizações civis.

**PMC3.** Ainda tendo como referência as ações desenvolvidas pela ONG da qual você faz parte, em sua opinião, trabalhar em parceria com entidades estatais...

1. torna as organizações civis dependentes em relação aos atores que desejam controlar.
2. não contribui em nada, pois é devido à ineficácia dessas que as organizações civis procuram controlar o Estado.
3. possibilita o compartilhamento de recursos institucionais, financeiros, informacionais etc. importantes para os controle da administração pública.
4. é necessário, pois as organizações civis complementam o trabalho das agências de controle do Estado.

**PMC4.** Ainda pensando nas ações desenvolvidas pela ONG da qual você faz parte, em sua opinião, trabalhar em parceria com outras organizações civis...

1. aumenta a capacidade de mobilização.
2. permite a troca de informações relevantes para o controle da administração pública.
3. possibilita o compartilhamento de recursos institucionais, financeiros, informacionais etc. relevantes para os controle da administração pública.
4. aumenta o poder de pressão das ONG's.

### MÓDULO III – RELAÇÕES QUALIFICAÇÕES

*O controle da administração pública pela sociedade pode exigir que as organizações civis que pretendam estabelecê-lo desenvolvam certas relações com outros atores. Gostaria de conhecer um pouco sobre as relações estabelecidas pela instituição da qual você participa.*

**PQ1a.** Em primeiro lugar, gostaria que você citasse o nome de ATÉ TRÊS PRINCIPAIS **organizações civis ou entidades estatais** com as quais a instituição da qual você é membro mais mantém **relações no intuito de promover o controle da administração pública local** (o combate a corrupção e a improbidade administrativa).

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

**PQ1b.** Em geral, essas relações se formaram a partir de...

- a. amizades (de trabalho, faculdade, escola, infância, família).
- b. afinidades temáticas.
- c. participação em seminários/cursos/manifestações/encontros relacionados ao tema do controle da administração pública (combate a corrupção e a improbidade administrativa).
- d. contratos, convênios, projetos, acordos formais.

**PQ2a.** Considerando que relações podem ser de vários tipos, gostaria de aprofundar um pouco mais sobre esse tema. Inicialmente, gostaria que você citasse as TRÊS PRINCIPAIS **organizações civis ou entidades estatais** que a organização da qual você participa mais procura quando deseja **divulgar notícias sobre as ações que promovem para controlar a administração pública local** (o combate a corrupção e a improbidade administrativa).

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

**PQ2b.** Em geral, essas relações se formaram a partir de...

- a. amizades (de trabalho, faculdade, escola, infância, família).
- b. afinidades temáticas.
- c. participação em seminários/cursos/manifestações/encontros relacionados ao tema do controle da administração pública (combate a corrupção e a improbidade administrativa).
- d. contratos, convênios, projetos, acordos formais.

**PQ3a.** Agora, gostaria que citasse as TRÊS PRINCIPAIS **organizações civis ou entidades estatais** que sua organização mais procura para **obter apoio às iniciativas desenvolvidas ou estabelece colaboração técnica com vista a estabelecer o controle da administração pública local** (o combate a corrupção e a improbidade administrativa).

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

**PQ3b.** Em geral, essas relações se formaram a partir de...

- a. amizades (de trabalho, faculdade, escola, infância, família).
- b. afinidades temáticas.
- c. participação em seminários/cursos/manifestações/encontros relacionados ao tema do controle da administração pública (combate à corrupção e à improbidade administrativa).
- d. contratos, convênios, projetos, acordos formais.

**PQ4a.** Ainda em relação às relações da instituição da qual você faz parte, cite ATÉ TRÊS PRINCIPAIS **organizações civis ou entidades estatais** que sua instituição mais procura/consulta para **obter informações relevantes para estabelecer o controle da administração pública local**.

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_



**MÓDULO V – RELAÇÃO COM A POLITICA INSTITUCIONAL**

**PI1.** Durante a trajetória de vida as pessoas podem ou não participar de várias formas da política. Dentre os membros da instituição da qual você faz parte, alguém ocupa ou já ocupou cargos públicos de... **[pode marcar mais de uma alternativa].**

1. Vereador
2. Prefeito ou Vice Prefeito
3. Secretário Municipal ou Estadual
4. Deputado Estadual ou Federal
5. Algum cargo de confiança.

**PI2.** Em relação à política partidária (aos partidos políticos) a instituição da qual você é membro declara-se ...

1. Vinculada a algum partido político. Qual? \_\_\_\_\_
2. Parceira de algum partido político em algum projeto do interesse da ONG.
3. Sem qualquer vínculo com partidos políticos

**MÓDULO VI – INSTITUCIONALIZAÇÃO / RECURSOS**

**IR1.** A organização da qual você faz parte possui...

	Sim	Não
Estatuto	1	2
Regimento interno	1	2
Funcionários remunerados	1	2

**IR2.** Pensando nas formas de obtenção de recursos materiais/dinheiro, gostaria de saber se a organização da qual você é membro...

	Sim	Não
Promove ou promoveu eventos e venda de materiais da ONG.	1	2
Recebe ou recebeu doações dos membros da ONG.	1	2
Recebe ou recebeu doações de outras pessoas físicas.	1	2
Recebe ou recebeu doações de pessoas jurídicas (empresas).	1	2
Realiza ou já realizou contratos/convênios com o poder público (prefeitura, secretarias, Governo Estadual ou Federal, Ministérios, Câmara Municipal etc.)	1	2

**MÓDULO VII - AÇÕES/INICIATIVAS**

**AI1.** Para controlar a administração pública local, a organização da qual você faz parte NENHUMA VEZ, UMA VEZ, DUAS VEZES, MAIS DE TRÊS VEZES...

	Nenhuma vez	Uma vez	Duas vezes	Mais de 3
1. Organizou manifestações públicas (passeatas, protestos, etc)	0	1	2	4
2. Organizou abaixo assinados	0	1	2	4
3. Promoveu cursos de formação de lideranças	0	1	2	4
4. Promoveu cursos destinados à preparar a população da cidade para futuramente participar de conferências, orçamento participativo, conselhos gestores etc.	0	1	2	4
5. Ofereceu denúncias/Elaborou petições ao Ministério público ou Tribunais.	0	1	2	4
6. Realizou seminários, palestras e/ou oficinas sobre o controle da administração pública ou corrupção	0	1	2	4
7. Participou de reuniões com outras organizações civis	0	1	2	4
8. Participou de reuniões com o poder público	0	1	2	4
9. Participou de audiências públicas ou conferências	0	1	2	4
10. Esteve presente em sessões da Câmara Municipal, Assembléia Legislativa, Câmara dos Deputado ou do Senado Federal	0	1	2	4
11. Realizou parcerias com outras ONG's que trabalham com o tema do controle da administração pública local (combate à corrupção e à improbidade administrativa)	0	1	2	4



**A12.** Outras ações/iniciativas têm sido propostas pelas organizações civis que pretendem exercer o controle sobre a administração pública local. Gostaria de saber se a organização da qual você é membro divulga... **[pode marcar mais de uma alternativa]**

1. notícias sobre casos de corrupção/improbidade administrativa.
2. notícias turísticas sobre o município sede.
3. informações sobre as contas públicas/orçamento do município sede.
4. reclamares sobre problemas da cidade sede.
5. códigos, leis e/ou regulamentações do município sede.
6. notícias de jornais sobre corrupção/improbidade administrativa.
7. contratos firmados pelo município sede
8. cartilhas e instruções sobre como controlar a administração pública.

**A13.** Além do projeto Adote 1 Município (A1M), sua instituição participa de outras redes ou outros projetos cujo o foco é o controle da administração pública local (combate à corrupção e à improbidade administrativa)?

1. SIM                      2. NÃO **[Pule a próxima questão]**

**A14.** Você poderia citar ATÉ TRÊS PRINCIPAIS projetos/redes sobre o tema do controle da administração pública que a organização da qual você é membro participa?

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

**A15.** Além do controle da administração pública, quais são os outros temas com os quais a sua instituição trabalha? **[pode marcar mais de uma alternativa]**

1. Somente o controle da administração pública
2. Direitos humanos
3. Meio ambiente / sustentabilidade
4. Qualidade de vida
5. Raça
6. Gênero
7. outros \_\_\_\_\_

**A16.** Informações sobre políticas públicas e orçamentos, históricos sobre as lideranças locais, regionais ou nacionais ou outros documentos relacionados à administração pública podem ser encontrados em diversos lugares. Gostaria de saber qual é a **principal** fonte de informação utilizada pela organização da qual você é membro?... E em **segundo lugar**... e em **terceiro lugar**? **[assinale com um X as três principais fontes pela ordem de importância]**

	1º lugar	2º lugar	3º lugar
1. Sites de outras organizações civis			
2. Site da Coordenadoria Geral da União (CGU)			
3. Site do Tribunal de Contas da União (TCU)			
4. Sites de Tribunais de Contas Estaduais (TCE)			
5. Sites do poder executivo (Prefeituras, Governo Estadual, Presidência da República)			
6. Prefeitura do município sede			
7. Câmara municipal do município sede			
8. Troca de e-mail, correspondências com outras organizações civis			
9. Troca de e-mail, correspondências com Entidades Estatais			
10. A Mídia (Jornais, Telejornais, Rádios, Internet)			
11. Outros. Qual? _____			
12. Outros. Qual? _____			
13. Outros. Qual? _____			

## MÓDULO VIII – TRAJETÓRIA DO ENTREVISTADO

**TE1.** Agora gostaria de conhecer um pouco da sua trajetória participativa. Você poderia me dizer se participa ou já participou de ...**[LER CADA OPÇÃO]**

	Participa	Já participou	Não
1. Outras ONG's cujo objetivo principal é o controle da administração pública	1	2	3
2. Outras ONG's com outros objetivos	1	2	3
3. Movimentos Sociais / populares	1	2	3
4. Partido Político	1	2	3
5. Sindicato	1	2	3
6. Igrejas ou culto religioso (movimentos religiosos)	1	2	3
7. Movimento Juvenil de partido político	1	2	3
8. Grupo de Jovens ligados a religião	1	2	3
9. Movimento Juvenil Cultural (Dança/Teatro/Música)	1	2	3
10. Movimento Estudantil	1	2	3
11. Conselhos de Política (de saúde, de assistência social, etc)	1	2	3
12. Orçamento Participativo	1	2	3
13. Conferências de Política (saúde, juventude, assistência social, etc)	1	2	3

NOME DA ORGANIZAÇÃO CIVIL: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_. SIGLA \_\_\_\_\_

NOME DO RESPONDENTE: \_\_\_\_\_

CARGO QUE OCUPA NA ORGANIZAÇÃO CIVIL: \_\_\_\_\_

SEXO: ( ) Masculino ( ) Feminino

O respondente buscou informações com outros membros?

( ) Sim ( ) Não.

Se sim, favor identificar as pessoas consultadas: \_\_\_\_\_

ENDEREÇO DA ORGANIZAÇÃO CIVIL: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_, N°: \_\_\_\_\_

Complemento: \_\_\_\_\_

BAIRRO: \_\_\_\_\_

TELEFONE: \_\_\_\_\_

MUNICÍPIO SEDE: \_\_\_\_\_

ESTADO: \_\_\_\_\_ CEP: \_\_\_\_\_

Devolva este questionário enviando para seguinte e-mail:

[antonilos@gmail.com](mailto:antonilos@gmail.com) ou via correio para:

Destinatário: Antonio Carlos Ribeiro  
Rua Radialista Anete Araújo, 273 – Céu Azul  
31580-530 – Belo Horizonte - MG

## Referências Bibliográficas

- ABERS, Rebeca. *Representando a diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores*. Artigo apresentado no II Seminário Nacional do Núcleo de Pesquisa em Ciências Sociais: 'Movimentos sociais, Participação e democracia'. 25 a 27 de abril de 2007. UFSC, Florianópolis, Brasil.
- ACKERMAN, John M., "*Sociedad civil y redinción de cuentas*". *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*. Instituto Electoral del Distrito Federal. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan. 14386 México, D.F. [www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx). NOV. 2006.
- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves. "Participação e controle da sociedade sobre políticas sociais no Cone Sul". In.: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó, SC: Argos, 2007.
- ALVAREZ, Marcos César. *Controle social: notas em torno de uma noção polêmica*. SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, n. 18 (1): 168-176, 2004.
- AVRITZER, Leonardo. "Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 50, nº 3: 443-464, 2007.
- AZAMBUJA JUNIOR, Carlos Alberto da Cruz. *Redes sociais e participação política: um estudo de caso no Conselho Municipal de Saúde de Santa Maria/RS*. 2009. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de pós-graduação em sociologia.
- BAPTISTA, Lígia Pavan. *Controle social e Cidadania*. Palestra ministrada no ciclo de eventos "Diálogo Público" promovido pelo tribunal de contas da união. 2004. Disponível em: <http://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/787>
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- BOSCHI, Renato Raul. "Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador". *DADOS*, v. 42, n.4. Rio de Janeiro. 1999.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. 3ª ed. São Paulo: Difel, 1977.
- CARVALHO, A. I. *Conselho de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: FASE, 1995.
- CAVALCANTI, Rosângela Batista & SADEK, Maria Tereza. "*El impacto del Ministerio Público sobre la democracia brasileña: el redescubrimiento de la ley*". In.: PERUZZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la política. Ciudadanos y Medio en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRL, 2002.
- COSTA, Sérgio. "Categoria Analítica ou *passe-partout* político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil". *BIB*, Rio de Janeiro, nº 43: 3-25, 1º semestre de 1997.

- CUNHA, Sheila. “Controle social e seus instrumentos”. In: *Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia*. [Site do projeto de pesquisa]. Fev. 2003, Salvador.
- DOIMO, Ana Maria, MAIA, Rousiley & MITRE, Maya. “Movimentos sociais, Internet e novos espaços públicos: o caso da DH Net”. *Comunicação & política*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 62-92, 2003.
- DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.
- DUARTE, Marisa. *O conceito de controle social e a vinculação de recursos à educação*. In: 29a. Reunião Anual da ANPED, 2006, Caxambu. Anais. Rio de Janeiro : ANPED, 2006.
- EMIRBAYER, Mustafa. *Manifesto for a relational sociology*. *AJS*, vol. 13, nº 2, p. 281-317. SET/1997
- FARIA, Cláudia. Feres. “Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste”. In: Avritzer, Leonardo. (org.) *A participação Social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 2006.
- HANNEMAN, Robert, A. *Introducción a los del análisis de redes sociales*. Disponível em: <<http://wizard.ucr.edu/~rhannema/networks/text/textindex.html>> acesso: outubro/2000.
- HANNEMANN, Robert A. ; RIDDLE, Mark. *Introduction to Social Network Methods*. Department of Sociology, University of California and University of Northern of Colorado. Disponível em: <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/nettext/>
- KAUCHAKJE, Samira. ; ULTRAMARI, Clóvis. . *Rede sociotécnica do direito à habitação e a configuração do espaço em Curitiba*. *Cadernos Metrópole (PUCSP)*, v. 1, p. 63-76, 2007.
- KAUCHAKJE, Samira. “SOLIDARIEDADE POLÍTICA E CONSTITUIÇÃO DE SUJEITOS: a atualidade dos movimentos sociais”. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 23, n. 3, p. 667-696, set./dez. 2008.
- LAVALLE, Adrián Gurza. “Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990”. *Novos estudos*, nº 66, Julho de 2003.
- LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela. “Sociedade civil, representação e a dubla face da *accountability*: cidade do México e São Paulo”. *Caderno CRH*, salvador, v. 21, n. 52, 67-86, Jan./Abr. 2008.
- LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata Mirandola. “Os bastidores da sociedade civil: protagonismos, redes e afinidades no seio das organizações civis” - Versão Preliminar - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP. São Paulo, Setembro de 2006.

- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. “Representação Política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, nº 60, Fevereiro de 2006.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam & STOKES, Susan. Eleições e Representação (ver referencias).
- MARQUES, Eduardo Cesar; “Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, OUT/1999.
- \_\_\_\_\_, “Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, FEV2006.
- MARTELETO, Regina Maria. “Análise de redes sociais – aplicação nos estudos de transferência de informação”. *Ci. Inf.*, v. 30, n.1, 71-81, jan/abr. 2001.
- MIGUEL, Luis Felipe. “A democracia e a crise de representação política: a *accountability* e seus impasses”. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, 16, 17 e 18 de Setembro de 2004.
- MIZRCHI, Mark S. “Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais”. *RAE* – vol.46, n.3, 72 – 86, jul/set 2006.
- O’DONNELL, Guilherme. “*Accountability* Horizontal e novas poliarquias”. *Lua Nova*, n. 44, 27-54. 1998.
- \_\_\_\_\_. “*Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política*”. *ISONOMÍA*, n. 14, 7-31. 2001.
- \_\_\_\_\_. “*Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones*”. In.: PERUZZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la política. Ciudadanos y Medio en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRL, 2002.
- PEDRINI, Dalila Maria, ADAMS, Telmo e SILVA, Vini Rabassa. “Controle Social e fortalecimento da democracia participativa”. In: PEDRINI, Dalila. Maria, ADAMS, Telmo e SILVA, Vini Rabassa (org.) *Controle Social de políticas públicas*. São Paulo: Paulus, 2007.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida. *Controle democrático: o papel dos conselhos do idoso*. Palestra, UNB, 2006.
- PERUZZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina. “*Accountability social: la otra cara del control*”. In.: PERUZZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la política. Ciudadanos y Medio en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRL, 2002.
- PERUZZOTTI, Enrique. “A política de *accountability* social na América Latina”. In.: Perruzzotti, Enrique, SIMEONE, Márcio & ARROYO, Miguel. *Sociedade civil e participação*. Módulo IV do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2009.
- PESTANA, Carlos Luiz Silva, VARGAS, Liliana Angel e CUNHA, Fátima Teresinha Scarparo. “Contradições surgidas no conselho gestor da unidade básica de saúde da

- família de Vargem Grande, Município de Teresópolis-RJ”. *PHYSIS: Ver. Saúde coletiva*, Rio de Janeiro, 17(3): 485-499, 2007.
- PRZEWORSKI, Adam, “*Accountability social en América Latina y más allá*”. In.: PERUZZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la política. Ciudadanos y Medio en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRL, 2002.
- RAICHELIS, Raquel. *Controle Social no SUAS: concepções e desafios*. Reunião Descentralizada do CONSEAS – SP 11.2008.
- RIBEIRO, Antônio Carlos. “Controle público no Conselho Municipal da Juventude em Belo Horizonte”. *Revista Habitus: revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais - IFCS/UFRJ*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p.69-84, dez. 2009. Semestral. Disponível em: <www.habitus.ifcs.ufrj.br>. Acesso em: 29 dez. 2009.
- RIBEIRO, Antônio Carlos. *Inovações Democráticas e Controle Público: o caso do Conselho Municipal de Juventude na cidade de Belo Horizonte*. 2008. Monografia (Graduação) – Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Curso de Ciências Sociais.
- SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada*. Ed. Ática. Caps. 6. 1994.
- SCHEDLER, Andrés. *¿Qué es la rendición cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2004.
- SHUGART, Soberg; MORENO, Erika & CRISP, Brian. “*The accountability deficit in Latin America*”. In: Mainwaring, Scott & Welma, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press (2003)
- SILVA, Marcelo Kunrath. “Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional”. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 8, 156-179, jul/dez 2006.
- SILVA, Vini Rabassa “Controle Social de Políticas Públicas: uma reflexão sobre os resultados da pesquisa”. In: PEDRINI, Dalila Maria, ADAMS, Telmo e SILVA, Vini Rabassa (org.) *Controle Social de políticas públicas*. São Paulo: Paulus, 2007.
- STORCH, Sami. *ONGs e o controle social dos serviços públicos regulados: as ações judiciais do Idec na área de telecomunicações*. 2004. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas,
- WASSERMAN, Stanley and FAUST, Katherine. *Social Network Analysis: methods and applications*. Cambridge University Press, 1994.
- WENDHANSEN, Áqueda. *O duplo sentido do controle social: (des)caminhos da participação em saúde*. Santa Catarina: Univali, 2002.
- WERNECK VIANNA, Luiz. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- YAAKOUB, Melissa Cavalcanti. Controle democrático e intersetorialidade no Conselho Municipal de Assistência Social na cidade do Rio de Janeiro: construção de uma esfera pública e democrática? 2005. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social.