

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

Controles não eleitorais e *accountability*: construindo lentes para a análise das interações entre instâncias de inovação democrática

Trabalho preparado para apresentação no VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 02 a 06 de maio de 2016.

Bruno Grisotto Vello  
Orientador: Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle

São Paulo, abril de 2016

## **Controles não eleitorais e *accountability*: construindo lentes para a análise das interações entre instâncias de inovação democrática**

Bruno Grisotto Vello<sup>1</sup>  
Universidade de São Paulo

Abril de 2016

### **Resumo**

Este texto busca desenvolver uma perspectiva analítica para pensar as interações entre instâncias de inovação democrática. Diferentes vertentes acadêmicas têm trabalhado para compreender o papel desempenhado pelas experiências de inovação democrática. No Brasil, elas têm sido tradicionalmente pensadas como instituições participativas. Este texto, todavia, as compreende como instâncias de controle democrático não eleitoral orientadas à *accountability*. Uma das implicações desta escolha diz respeito à relevância que ganha a dimensão das interações entre as diferentes instâncias. Mais especificamente, uma vez utilizado este registro analítico, ganha corpo a noção de que seria insuficiente analisar essas experiências como se operassem de maneira isolada, e que sua inserção em redes de controle teria a potencialidade de constituir mecanismos capazes de fortalecer os resultados de sua atividade. O cenário brasileiro conforma um caso propício para explorar esta dimensão das interações, dada a pluralidade de experiências, sua densidade institucional e disseminação territorial. Assim, este texto procura construir lentes analíticas que possibilitem a análise sistemática das interações entre instâncias de controle democrático não eleitoral. Mais especificamente, busca responder duas principais perguntas: (i) qual instância deve ser considerada como o ponto de partida da análise, a partir da qual as conexões serão procuradas? (ii) que tipos de conexões devem ser procurados?

---

<sup>1</sup> Agradeço os comentários e sugestões cuidadosos de Adrian Gurza Lavalle, Hellen Guicheney, Jessica Voigt, Fernando Rodrigues e Augusto Salgado sobre versões preliminares deste texto.

Contextos políticos ao redor do mundo têm convivido, nas últimas décadas, com o fenômeno da inovação democrática, compreendido como experiências relativamente recentes, mais ou menos institucionalizadas, localizadas no interior ou nas fronteiras institucionais do Estado, as quais não correspondem ao canal eleitoral tradicional, mas que têm chamado a atenção de analistas como experiências passíveis de investigação (Gurza Lavalle, Isunza, 2011). Diferentes vertentes acadêmicas têm trabalhado para compreender o papel desempenhado por essas experiências de inovação democrática sobre a democracia, bem como têm enfrentado desafios no sentido de analisá-las de forma proveitosa (Fung, Wright, 2003; Smith, 2009; Parkinson, Mansbridge, 2013). O registro analítico mais utilizado pela literatura debruçada sobre o tema no Brasil é o da participação (Tatagiba, 2002) e, mais recentemente, das instituições participativas (Avritzer, 2008). Divergindo, em parte, desta escolha, este trabalho adere à vertente que tem utilizado, para pensar a inovação democrática, o conceito de controle e, mais especificamente, de controles democráticos não eleitorais (CDNE) (Isunza, Gurza Lavalle, 2013).

A defesa desta escolha está pautada na compreensão de que analisar experiências de inovação democrática a partir do conceito de controle, ao mesmo tempo em que admite expectativas mais exigentes em relação a sua incidência sobre a política, também permite pensar de maneira mais clara suas atividades e efeitos. Em relação a compreensões que depositam sobre essas experiências expectativas mais exigentes, a abordagem dos CDNE permite pensá-las como orientadas à *accountability*, ou seja, ao horizonte de imprimir sanções concretas sobre os atores políticos e suas decisões – uma concepção forte de controle. Assim, parte importante dos requisitos das correntes participacionistas em relação a estas instâncias estaria preservada na ideia de que as mesmas possam operar como instâncias voltadas à *accountability*, tanto em termos reativos quanto propositivos (Gurza Lavalle, Isunza, 2010). Já em relação à análise de suas atividades e efeitos a utilização dos conceitos de controle e *accountability* permitiriam pensar mecanismos capazes de explicar como a atuação de instâncias específicas e de conjuntos de instâncias levaria a um comportamento determinado de atores políticos no que tange à sua tomada de decisões (Isunza, Gurza Lavalle, 2010, 2013).

A escolha de pensar a inovação democrática nas chaves do CDNE e da *accountability* traz implicações importantes. Entre elas, ganha relevância o esforço de explorar *conexões entre diferentes instâncias de CDNE* que, apesar de desempenharem tarefas distintas, podem operar de maneira não isolada entre si, compartilhar propósitos comuns, ou até mesmo estabelecer redes de controle. A esta dimensão, o presente trabalho atribuirá a denominação “dimensão da interação”.

Em termos empíricos, o cenário brasileiro de inovação democrática é um cenário propício para analisar de maneira sistemática a dimensão da interação, dada a grande variedade de tipos de experiências e a grande disseminação territorial daquelas mais institucionalizadas, tais como conselhos gestores e conferências de políticas. A literatura que se dedicou a explorar estas experiências nos últimos anos, por sua vez, oferece algumas distinções relevantes para pensar essa dimensão, tais como a noção de que as conexões acontecem principalmente em termos regimentais, mais precisamente nas atribuições que instâncias podem ter sobre a organização e operacionalização umas das outras (Côrtes, 2009a, 2011). Ainda assim, uma vez que seu registro analítico não tende a pensar a inovação democrática em termos de controle e *accountability*, a dimensão da interação de instâncias de CDNE no Brasil persiste um campo passível de exploração sistemática.

Pautando-se no registro do controle e da *accountability* o presente artigo objetiva desenvolver lentes analíticas para explorar a dimensão da interação entre instâncias de CDNE. Enquanto a literatura de instituições participativas não explora de maneira sistemática tal dimensão, uma vertente mais recente da agenda da *accountability* – a literatura de *web of accountability institutions* – tem se debruçado com mais força sobre a questão, trazendo contribuições importantes para montar um quadro analítico que permita orientar a pesquisa. Por essa razão, esta literatura também será mobilizada para fazê-lo.

As lentes analíticas desenvolvidas pelo artigo deverão ser capazes de responder a duas principais questões. Em primeiro lugar, uma vez que o cenário de inovações é muito variado, é necessário pensar critérios para delimitar as instâncias a partir das quais as conexões serão examinadas. A resposta a esta primeira questão deve ser capaz de informar qual ou quais instâncias deverão ser o foco de análise, e a partir de onde, então,

devem ser buscadas as conexões com outras instâncias. Em segundo lugar, é necessário saber que tipo de conexões procurar. Estas instâncias podem estar conectadas de maneiras distintas, as quais, é plausível supor, trazem implicações à configuração do cenário de controle onde estão inseridas. Por exemplo, é possível, como sugerido acima, que haja determinações legais acerca de como devem se conectar duas ou mais instâncias em sua operação cotidiana. É possível, ainda, que operem de maneira conjunta por lógicas outras que não aquelas decorrentes de suas determinações regimentais. A conexão também pode ocorrer no sentido de divisão de tarefas e compartilhamento de recursos, ou de competição e disputa por recursos escassos. Esta segunda pergunta deve ser capaz de responder que tipos de conexões possíveis devem ser destacados como relevantes.

Os resultados das discussões analíticas desenvolvidas neste trabalho apontam para caminhos possíveis, porém ainda pouco explorados, para a análise sistemática da dimensão da interação entre instâncias de CDNE, a qual se coloca como um aspecto relevante do cenário de inovação democrática, uma vez que este seja pensado em termos de controles orientados à *accountability*. Em relação à primeira pergunta, o registro da *accountability* fornecerá critérios que levam a considerar os conselhos gestores de políticas públicas como a instância de CDNE mais propensa a protagonizar conexões com outras instâncias. Já em relação à segunda, as distinções analíticas utilizadas pelas literaturas de instituições participativas e de *web of accountability institutions* destacarão dois principais tipos de conexão. O primeiro diz respeito às atribuições regimentais, capazes de determinar conexões de maneira explícita, bem como capazes de sugerir uma divisão de tarefas entre instâncias com funções complementares. No entanto, na eventual falta de conexões regimentais claras, surge o segundo tipo de conexões, referente à atuação voluntária e autônoma dos atores no interior das instâncias. Este é um trabalho de cunho analítico, que busca orientar futuras pesquisas empíricas. A efetiva análise empírica, portanto, ficará de fora do escopo deste texto.

O artigo é organizado em quatro seções. A primeira realiza e justifica a escolha analítica de pensar experiências de inovação democrática em termos de controle orientado à *accountability* e suas implicações – entre elas, a relevância da dimensão da interação. A segunda seção explora as contribuições oferecidas pela literatura concentrada nas instâncias de inovação democrática no Brasil para o desafio de pensar a dimensão

da interação. A terceira busca construir as lentes analíticas a partir das contribuições oferecidas pelas literaturas instituições participativas e de *accountability*. Breve conclusão fecha o texto.

## **1. Inovações democráticas, controle e accountability: a relevância de pensar as interações entre instâncias**

Nas últimas décadas, uma variedade importante de experiências políticas tem surgido no mundo. Essas experiências localizam-se do lado de fora dos circuitos tradicionais eleitorais, e não dizem respeito a alterações em macro instituições políticas que costumam reger estes circuitos. Apresentam pluralidade considerável, compondo uma relativamente nova e complexa camada da democracia. Ao conjunto de todas estas experiências, este artigo atribui a categoria "inovação democrática. Para se ter uma noção mais concreta de sua pluralidade, alguns exemplos envolvem

[...] instâncias colegiadas para a definição e fiscalização de políticas, para a elaboração de prioridades no terreno do planejamento ou da atribuição de gasto público, comitês participativos em diferentes instâncias da administração pública, ombudsman, leis de transparência, instituições eleitorais de caráter civil, observatórios cidadãos, comissões de vigilância, ouvidorias, vedorias e comitês cidadãos, painéis cidadãos, jurados cidadãos (Gurza Lavalle, Isunza Vera, 2011, p. 111).

O impacto dessas experiências de inovação democrática sobre a vida política democrática são ainda pouco conhecidas, o que faz delas um objeto relevante de investigação. No entanto, dada sua pluralidade, sua compreensão exige, não apenas estudos de casos ou instâncias específicas, como também diagnósticos de nível mais agregado, capazes de produzir conhecimento acerca de diferentes conjuntos de instâncias. Tal desafio, por sua vez, traz a necessidade de escolher o enfoque analítico que regerá os estudos das mesmas, e que determinará diferentes grupos de instâncias passíveis de serem analisadas como parte de uma mesma família. Como é de se esperar, essa escolha não é tarefa simples, nem consensual. Diversos enfoques têm sido mobilizados: participação (Tatagiba, 2002), instituições participativas (Avritzer, 2008), governança participativa

empoderada (Fung, Wright, 2003), sistemas deliberativos (Parkinson, Mansbridge, 2012), controles democráticos não eleitorais (Isunza, Gurza Lavalle, 2013), entre outros. Esta seção tem como objetivo justificar sua escolha analítica e discutir suas implicações, entre elas a relevância que ganha a dimensão da interação entre instâncias de inovação democrática.

### ***Inovação democrática e controles***

Dos enfoques possíveis, este artigo adere ao dos controles democráticos não eleitorais (CDNE). O interesse geral a partir do qual surge é analítico. Em outras palavras, seu ponto de partida é necessidade de analisar este cenário de maneira mais descolada de expectativas teórico-normativas, e ser capaz de compreender o que suas instâncias efetivamente realizam. Mais claramente, o enfoque surge como uma alternativa ao conceito da participação, utilizado de maneira dominante na literatura. O conceito de participação seria incompleto para desempenhar tal tarefa, uma vez que se concentra apenas sobre cidadãos individuais, cuja legitimidade da ação política advém de sua presença direta como tais (Gurza Lavalle, Isunza, 2010, p. 21). Já o conceito de controle diz respeito a uma relação entre quaisquer atores, tal que as preferências ou ações de um sejam capazes de influenciar as decisões ou inclinações do outro (Dahl, 1982). O diálogo mais claro entre os conceitos de participação e controle ocorre nas qualificações utilizadas sobre este último para pensar a inovação democrática: são controles *democráticos e não eleitorais*. Ou seja, são aquelas ações de controle do estado acionadas pelo *demos*, seja enquanto cidadão isolado, seja enquanto atores coletivos e seus representantes, e são ações que correm do lado de fora da esfera eleitoral central da vida política (Isunza, Gurza Lavalle, 2013).

É possível identificar que o escopo de experiências passíveis de análise pela utilização do conceito de CDNE é bastante mais amplo que aquele próprio do conceito de participação. Utilizá-lo permite dividir as experiências em três tipos distintos. Em primeiro lugar, estão os CDNE institucionais, que compreendem a prestação de contas horizontal (dentro do próprio Estado), *mas passível de ativação por iniciativa da sociedade*. Esses são os casos, por exemplo, das ouvidorias e controladorias públicas. Em

segundo lugar, encontram-se iniciativas institucionais mistas, ou híbridas, em que o controle é exercido por representantes da sociedade inseridos formalmente no Estado, geralmente sob a mediação de atores estatais. Os casos emblemáticos são os brasileiros conselhos gestores e conferências de políticas e os orçamentos participativos. Por fim, o conceito também permite trabalhar com experiências extra-institucionais que correm do lado de fora, porém nas fronteiras do Estado, e exercem controle por meio de um canal não pré-estabelecido ou regulado. São os casos de protestos, redes da sociedade civil, e observatórios cidadãos, entre outros (Ibid.).

Ao mesmo tempo em que amplia o escopo de experiências passíveis de análise, a escolha pelo conceito dos CDNE, amparada na concepção relacional causal de poder, também permite pensar mais claramente os mecanismos capazes de explicar como as instâncias de CDNE produzem efeitos específicos sobre o estado. A ideia é que estas instâncias permitem a seus membros imprimir diferentes tipos de incentivos às ações dos atores estatais sobre os quais exercem controle, tais como custos de reputação e coerção institucional.

Em suma, a escolha do conceito de CDNE é propícia àqueles que buscam analisar estas instâncias do ponto de vista daquilo que elas realizam, restringindo ao mínimo as limitações no que tange às instâncias a serem analisadas, e permitindo esclarecer mecanismos explicativos do controle exercido pelos mesmos. Não obstante estas vantagens, o conceito de CDNE é teoricamente neutro. Tem pressupostos importantes, tais como a concepção relacional causal de poder, porém prescinde de uma carga mais específica capaz de hierarquizar os tipos mais relevantes de relações de controle. Um registro possível, este trabalho advoga, é o da *accountability*.

### ***Controles democráticos não eleitorais orientados à accountability***

*Accountability* pode ser compreendida como uma modalidade mais forte de controle. Para que haja *accountability*, é necessário haver possibilidade de acesso a informação, capacidade de imputar responsabilidade sobre um ator político e, em alguma medida, uma consequente sanção (Mainwaring, 2003; Gurza Lavalle, Isunza, 2010). Esta maior circunscrição do conceito implica em que o mesmo se estabeleça como uma

modalidade mais exigente de controle. Desta maneira – retornando à discussão iniciada acima – quando exercida por cidadãos, *accountability* estaria mais próxima de expectativas mais exigentes da participação, a qual foi tradicionalmente utilizada como referência para pensar instâncias de inovação democrática. Enquanto o conceito de controle admite ações com menor incidência dos cidadãos sobre as decisões estatais, tais como ações de transparência, em que se trocam apenas informações, o conceito de *accountability* exige responsabilização e sanção, levando à “tomada de decisões vinculantes sobre a operação político-administrativa de funções públicas” (Ibid., p. 32).

A despeito de sua maior circunscrição, as fronteiras do conceito de *accountability* estão longe de ser consensuais. Por exemplo, atores voltados a estudar a relação de *accountability* existente entre agências estatais de controle e servidores públicos e políticos (instituições de *accountability* mandatada, segundo O’Donnell, 2003) tenderão a pensar o conceito como a designação formal do poder de sanção a um conjunto de atores (Mainwaring, 2003). Já aqueles preocupados em pensar a *accountability* exercida por atores não estatais nem sempre ocupantes de posições formais – mas, nem por isso, incapazes de imprimir sanções sobre atores políticos – tenderão a considerar válidas, também, relações informais como parte do conceito (Smulovitz, Peruzzotti, 2003). Assim, para que seja possível pensar as instâncias de inovação democrática a partir da *accountability*, dois principais esclarecimentos são necessários. O primeiro diz respeito ao objeto do controle ou, mais especificamente, do tipo de atividade que pode ser alvo da *accountability*. Já o segundo está relacionado às ações que podem ser consideradas *accountability*.

Quanto ao primeiro esclarecimento, o tipo de ação controlada pode ser uma potencial ou já realizada ação irregular por parte do estado. Neste caso, a sanção ganha forma de prevenção ou punição, em que se evita ou autua uma atividade potencialmente ilícita por parte do estado, ou de agentes públicos. A natureza deste tipo de ação é *ex-post* – mesmo no caso da prevenção, o objeto do controle é a possibilidade de danos públicos causados *após* uma atividade irregular por parte do estado. Tradicionalmente, este é o tipo presente na definição de *accountability* horizontal (O’Donnell, 2003).

Mainwaring (2003) estende as fronteiras do conceito, afirmando que o objeto de uma ação de *accountability*, mesmo se restrita à dimensão horizontal, pode envolver não

apenas irregularidades legais, mas também julgamentos políticos quanto a uma ação realizada pelo agente estatal. O exemplo mais claro nesse sentido é fornecido pelo sistema parlamentarista, em que o Primeiro Ministro e seu gabinete devem ser *accountables* ao parlamento, sob um ponto de vista político, envolvendo a possibilidade institucional de destituição do primeiro em casos de discordância.

A concepção é aplicada a instâncias de inovação democrática por Gurza Lavallo e Isunza (2010), que pensam o conceito como uma forma de *incidência sobre* e não de *reação à* ação estatal. Os autores concentram-se nas relações de controle entre atores sociais e estatais inseridas no que chamam de interfaces sócio estatais. Para eles, *accountability* tem como objeto ações irregulares, mas também realiza julgamentos políticos, tal como colocado por Mainwaring (2003). Ademais, o conceito ganha caráter também propositivo – e não apenas reativo –, referente ao que espera o controlador em relação ao dever ser da política pública. Em termos temporais, fica clara a possibilidade de que a *accountability* ocorra não apenas em uma lógica *ex-post*, mas também *ex-ante*. Neste caso, a ideia da capacidade de sanção, definidora de uma relação de *accountability*, passa a abarcar não apenas ações punitivas ou preventivas, mas também propositivas.

O segundo esclarecimento está relacionado às ações passíveis de ser consideradas *accountability*. Por ser mais laxa, a ideia de controle admite categorias às quais guarda pouco apreço a teoria mais conectada ao ideário participativo, tais como fornecimento de informações. Todavia, isso não significa que as outras modalidades de controle que não se enquadram especificamente no conceito de *accountability*, não ofereçam insumos para este tipo de ação. Ao se considerar a interconexão entre essas modalidades, é possível conceber relações institucionais de tipo rede, que configuram uma *relação de controle orientada à accountability*. Nas palavras de Gurza Lavallo e Isunza,

Deve-se considerar com cautela a gradação pressuposta neste *continuum* [entre formas pontuais e institucionalizadas de participação], pois, ainda que formas mais complexas e estáveis de controle social sejam preferíveis do ponto de vista da democracia participativa, seria um equívoco supor que formas mais pontuais de controle sejam desnecessárias ou supérfluas. *O quid reside nos efeitos esperados de cada forma e nas*

*combinações de repertórios permitidos por andaimes institucionais complexos* (2010, p. 32, tradução livre, ver também nota de rodapé 17).

Pensar essas instâncias como instâncias de controle envolveria, assim, uma ideia complexa de *accountability* que depende não apenas do papel desempenhado por instâncias isoladas, mas por sua inserção em redes institucionais de controle democrático. De fato, está pressuposta na ideia de CDNE, a existência de mecanismos especificamente voltados a esta dimensão. Alguns exemplos são a sinergia, compreendida como a cooperação de agentes de controle por meio de compartilhamento de projetos e alinhamento de afinidades, e o equilíbrio entre intencionalidades, considerada a interação de forças não sinérgicas em condições institucionais cujos contrapesos desempenhem um trabalho relevante (Isunza, 2011).

Como será visto adiante, esta noção complexa da *accountability* coloca a dimensão da interação entre instâncias como uma questão cara não apenas àqueles que pensam a *accountability* exercida por atores sociais individuais e coletivos, mas também para aqueles pertencentes a vertentes mais tradicionais dos estudos de *accountability*.

### ***A noção complexa de accountability: redes de controles***

Inserido no conjunto de autores que pensam a *accountability* horizontal, ou intraestatal – aquela em que agências estatais fiscalizam e sancionam governantes, Mainwaring (2003) expressa essa dimensão naquilo que chama de *relationship of accountability* (relação de *accountability*). Para o autor, em uma relação de *accountability*, não seria necessário que todas as instâncias específicas tivessem a capacidade de sancionar atores que agem de maneira irregular, mas sim uma relação entre instâncias tal que, consideradas em conjunto, produzam a sanção.

Accountability cannot exist with *no* sanctioning power; some capacity to redress wrongdoing by referring a case to other venues (especially the justice system) is critical to systems of accountability. As denned here, however, accountability does not require direct, legally ascribed sanctioning power. Agencies of oversight are expected to refer possible wrongdoings

to actors that can impose sanctions; this indirect sanctioning power suffices to characterize a relationship of accountability (Mainwaring, 2003, p. 13, ênfase no original).

De fato, uma vertente mais recente dos estudos de *accountability* tem aplicado esta noção de *relationship of accountability* em suas análises. Para a literatura de *web of accountability institutions*, a interação entre instâncias de *accountability* tem sido considerada um dos mecanismos causais conectando democracia ao sucesso do combate à corrupção. Segundo Blake e Morris (2009), o tempo de exposição de um país à democracia estaria relado à diminuição da corrupção. Por trás deste tempo de exposição, estaria justamente o amadurecimento de redes de *accountability* entre diferentes instâncias.

[...] the emergence of democracy by itself does not ensure a reduction in corruption. *Instead, as we will explore, the role of de-mocracy as a check on corruption centers on its ability to foster a network of governmental and nongovernmental accountability mechanisms that take time to develop* (Blake, Morris 2009, p. 9, ênfase adicionada).

De maneira mais específica, no Brasil, autores têm analisado a efetividade de ações administrativas e criminais sobre servidores públicos e atores políticos à luz da capacidade de cooperação institucional entre diferentes instituições estatais de controle. Estes autores têm apontado para a falta de coordenação entre estas instituições como um fator de sua baixa efetividade no combate à corrupção, identificando problemas tais como sobreposição de responsabilidades, ausência de órgãos dedicados à coordenação, e concorrência entre as próprias instâncias (Taylor, Buranelli, 2007; Filgueiras, 2015).

Esta seção buscou justificar a relevância da escolha dos registros dos controles democráticos não eleitorais e da *accountability* para pensar experiências de inovação democrática. Em relação ao primeiro registro, considerar a inovação democrática como controle – em oposição ao conceito de participação – permite pensar de forma mais clara o papel desempenhado por estas instâncias, bem como estende consideravelmente o escopo de possíveis instâncias a serem analisadas. Em relação ao segundo registro, da *accountability*, é possível organizar estas instâncias de consoante à sua capacidade de incidência sobre os rumos da política, permitindo uma espécie de hierarquização em relação aos tipos mais fortes de controle. Ao conceber estas experiências de CDNE co-

mo voltadas à *accountability*, a dimensão da interação entre as instâncias surge como um aspecto importante, apontado tanto por aqueles que estudam as experiências de inovação democrática, quanto pelos pertencentes às vertentes mais tradicionais da *accountability*. Ganha corpo a noção de que seria insuficiente analisar instâncias como se operassem de maneira isolada, e que sua inserção em redes de controle teria a potencialidade de constituir mecanismos capazes de fortalecer os resultados de sua atividade.

A próxima seção discutirá como a dimensão da interação entre instâncias de CDNE é pensada no Brasil. Por um lado, o fato de que a literatura que olhou para experiências de inovação democrática neste país não tenha utilizado o registro analítico dos CDNE e da *accountability* permite entender porque esta dimensão não tem sido alvo de investigação sistemática. Por outro lado, a riqueza do cenário brasileiro de inovação democrática, sua densidade e pluralidade, fazem deste um cenário propício para a existência de interações entre diferentes instâncias. Assim, é de se esperar que esta dimensão tenha eventualmente surgido nos interesses da literatura.

## **2. A dimensão da interação na literatura brasileira**

O cenário brasileiro constitui um caso propício para a análise do CDNE a partir da dimensão da interação entre diferentes instâncias, devido à sua pluralidade, disseminação territorial, e também graças à característica institucionalizada de algumas de suas instâncias mais importantes. Quanto à pluralidade, uma sistematização das experiências brasileiras realizada por Gurza Lavalle, Carlos, Guicheney e Dowbor (2013, pp. 74-5) indica a existência de mais de 26 tipos de experiências, tais como conselhos e conferências de políticas públicas, orçamentos participativos, planos diretores participativos, ouvidorias, termos de ajustamento de conduta, ação civil pública, fóruns societários, comissões de legislação participativa, leis de iniciativa popular, entre outros. No que tange à densidade institucional, 73% das 26 experiências apontadas pelos autores são classificadas como CDNE institucionais ou institucionais mistos, ou seja, encontram-se inseridas no arcabouço institucional do estado, sendo, respectivamente, passíveis de ativação pela sociedade, ou compostas por membros estatais e societários.

A relevância destas experiências também pode ser atestada pela disseminação territorial de algumas instâncias institucionais mistas de CDNE, principalmente aquelas consideradas instituições participativas. No caso dos conselhos gestores de políticas públicas, são aproximadamente 30 mil instâncias municipais (Munic, 2009), 541 na esfera estadual (Almeida, Tatagiba, 2012), e 31 conselhos nacionais sediados no Distrito Federal (Ipea, 2013). Em relação às conferências, apenas entre 2003 e 2011, foram realizadas 82 conferências nacionais, com suas respectivas etapas estaduais, municipais e intermunicipais. O número médio de participantes em todas as etapas de uma conferência foi de aproximadamente 117 mil (Souza, Cruxên, Alencar, et al., 2013).

Como a literatura brasileira de instituições participativas considerou em seus estudos a dimensão da interação entre seus objetos e outras instâncias de CDNE? Como será possível constatar, esta não é lhe uma questão totalmente desconhecida.

Considerando os conselhos, autoras têm apontado para o cenário hipertrófico de mecanismos de controle social em que estão imersos seus objetos de estudo (Almeida, Tatagiba, 2012). As atribuições específicas destas instâncias, em relação umas às outras, conformariam fronteiras nebulosas e as relações entre eles ocorreriam não apenas no registro da diferenciação e complementação, mas principalmente, no da superposição e conflito. Considerando este cenário, estas autoras argumentam ser insuficiente analisar estas instâncias com base apenas em suas dinâmicas internas, sendo necessário “ampliar o horizonte de problemas a considerar” (Ibid., p. 72). Sua análise toma forma de um manifesto a favor de que conselhos assumam um papel político mais claro, tornando-se capazes de estabelecer “nós” pelos quais passam as decisões políticas que influenciam as vidas dos cidadãos (Ibid., p. 83).

Para outros autores, as conexões entre instâncias de inovação assumem caráter relevante para a compreensão do comportamento dos atores com elas envolvidos. Um exemplo pertinente deste caso é fornecido por Soraya Côrtes. Concentrada principalmente na área da saúde, a autora considera as conexões institucionais entre conselhos e conferências de políticas uma das dimensões cruciais para pensar a capacidade de atores de inserir suas pautas na política pública (Côrtes, 2002). Mais especificamente, a atuação do conselho nacional de saúde, ao definir o tema central e a dinâmica de trabalho das conferências nos três níveis federativos, teria sido um dos fatores determinantes

para que uma comunidade de políticas reformadora transbordasse sua influência do conselho à conferência (Idem, 2009a, 2011). A autora também destaca reiteradamente o poder de influência, ou o caráter central, dos conselhos nacionais sobre os estaduais e municipais. Segundo ela, as instâncias nacionais, “constituíd[a]s a partir ‘de cima’, integram o nível superior de um grande arranjo interorganizacional de organizações intermediárias, que interagem com organizações intermediárias pertencentes ao nível inferior, formad[a]s a partir de baixo” (Idem, 2015, p. 129; ver também 2009b, p. 68).

As referências apresentadas acima ajudam a colocar o tema sugerido por este trabalho como algo relevante para parte dos estudos de instituições participativas, seja do ponto de vista do fortalecimento político destas próprias instâncias, seja da compreensão da luta política travada pelos atores nelas inseridos. As contribuições de Côrtes oferecem um primeiro indício sobre como podem estar conectadas as instâncias – por meio de atribuições legais que estabelecem sua operação cotidiana. No entanto, a autora restringe sua análise ao caso de conselhos e conferências na área da saúde. É possível que conselhos e conferências em outras áreas de política se conectem de formas distintas, ou mesmo com outros tipos de instâncias. Mais ainda, como o foco da autora é específico sobre determinados processos decisórios, é possível que, em outros momentos não observados por ela, os próprios conselhos e conferências de saúde conectem-se de maneiras distintas e com outras instâncias de inovação<sup>2</sup>.

A dimensão da interação é também identificada, ainda que de maneira implícita, em estudos brasileiros inseridos na agenda da chamada efetividade das instituições participativas, voltada a aferir o impacto dessas instâncias sobre as políticas públicas (Avritzer, 2010; Pires, 2011). Em um claro movimento de agregação de unidades de análise, tal agenda tem buscado conectar variáveis referentes à existência de instituições participativas em municípios, ao comportamento de variáveis que aferem a qualidade de políticas públicas (Pires, Vaz, 2010). Este campo tem produzido avanços importantes nos últimos anos, contribuindo para desenhar um panorama mais amplo da inovação no país. Neste processo, a ideia de que uma rede mais densa de instituições participativas

---

<sup>2</sup> É preciso ressaltar que o enfoque beneficiado por este trabalho (pensar a dimensão da interação entre instâncias de CDNE) não é o mesmo do da autora, que tem produzido contribuições importantes para compreender o papel de atores inseridos em comunidades de políticas, os quais, para fazer valer seus interesses sobre decisões de política pública, apostaram na ocupação de espaços nas instituições participativas.

possa potencializar seus efeitos sobre a qualidade das políticas públicas tem figurado em alguns argumentos. Um exemplo interessante é fornecido por Pires e Vaz. Ao apresentar um de seus estudos, o autor afirma:

o presente estudo pretende abordar as seguintes questões: existe alguma diferença em termos de gestão pública e resultados de políticas públicas entre municípios que possuem uma *rede de instituições participativas mais densa*, duradoura, *diversificada* e deliberativa e municípios que não possuem tais características? (2010, p. 255, ênfase adicionada).

Em sua pesquisa, a *densidade* e a *diversidade* dessa *rede* de instituições participativas são medidas, respectivamente, pela quantidade, e evolução temporal, de instâncias existentes em um município, e pela variedade de tipos distintos de instâncias e pelo número de áreas de políticas públicas abrangido. Assim, é possível identificar, implícita na análise dos autores, uma pressuposição de que a existência de grande número e variabilidade de instâncias indicaria que estas não operam de maneira isolada, e seriam capazes de render maior impacto às instituições participativas de um município.

Da revisão realizada até aqui, pode-se sugerir que a operação conjunta de instâncias de CDNE é colocada como uma dimensão relevante por uma parte da literatura brasileira concentrada em instituições participativas. Questões que aludem de maneira mais ou menos explícita a esta dimensão têm sido levantadas como pertinentes para uma atuação mais política destas próprias instâncias, para os atores que delas participam, e para sua capacidade de produzir impactos sobre as políticas públicas. Além disso, a literatura também apresenta indícios de que esta conexão acontece principalmente em termos regimentais, mais precisamente nas atribuições que conselhos têm sobre a organização e operacionalização das conferências. No caso dos conselhos, há também a alusão a alguma espécie de influência que aqueles situados no nível federal (conselhos nacionais, em termos empíricos) teriam em relação aos estaduais e municipais. No entanto, também fica claro que a dimensão não tem sido alvo de pesquisas voltadas a explorar de maneira sistemática. Ainda assim, é notável que uma literatura não diretamente centrada na dimensão proposta por este artigo tenha oferecido indícios empíricos e contribuições suficientes para imaginar um primeiro caminho no sentido de pensar os tipos de conexões realizadas entre estas instâncias. De qualquer forma, as lentes analíti-

cas que este artigo procura construir para pensar de maneira sistemática a interação entre instâncias de CDNE pedem um maior número de distinções analíticas no que diz respeito aos tipos de conexão a ser consideradas, bem como necessitam de maiores esclarecimentos quanto à escolha de uma instância que sirva como ponto de partida para as conexões a serem pesquisadas. A próxima seção buscará construir algumas destas lentes, buscando referências não apenas da literatura de instituições participativas, como também de vertentes da literatura de *accountability* que se concentraram mais fortemente nesta dimensão.

### **3. A construção das lentes analíticas: instâncias e tipos de conexão**

O enquadramento analítico proposto neste artigo faz mais que apontar a relevância de se considerar o papel exercido pelas experiências de inovação democrática – e, no caso brasileiro, as instituições participativas – a partir das interações entre elas. Ele também fornece critérios e distinções voltadas a orientar a análise sistemática desta dimensão das interações. Esta seção tem por objetivo construir, a partir desses critérios, as lentes para a realização desta análise. Para fazer isso, responderá às duas questões apresentadas na introdução do artigo: (i) qual instância deve ser considerada como o ponto de partida da análise, a partir da qual as conexões serão procuradas? (ii) que tipos de conexões devem ser procurados?

#### ***Qual instância utilizar como ponto de partida?***

Das discussões apresentadas ao longo do artigo, é possível concluir que o registro na *accountability* fornece alguns dos critérios para realizar a escolha da instância de CDNE que deve servir de ponto de partida para uma análise sistemática das interações. Ele informa que o que importa é a operação em rede de instâncias de controle e hierarquia as mesmas consoante à sua capacidade de sancionar o poder público. Assim, a escolha mais correta do ponto de vista deste registro seria a de utilizar, como ponto de partida, a instância que consiga congrega estas duas características – centralidade em relação a outras instâncias e capacidade institucional de sanção. No caso brasileiro, a

instância que atende a estes dois critérios são os conselhos gestores de políticas públicas.

Já foram apresentados acima alguns dados indicando a disseminação territorial dos conselhos gestores de políticas públicas. Esta instância têm sido objeto privilegiado de estudos da literatura brasileira de instituições participativas pelo menos desde início dos anos 2000 (Tatagiba, 2002; Almeida, Cayres, Tatagiba, 2015). Parte do alto grau de institucionalização dos conselhos pode ser observada na conexão que guardam com as características de suas respectivas áreas de políticas públicas. As atividades dessas instâncias têm sido vistas como fortemente determinadas por variáveis setoriais, tais como a estrutura institucional de cada setor, a constelação de atores associados ao setor, e o posicionamento dos gestores públicos do setor em relação aos conselhos e à participação (Côrtes, 2002, 2011). Ademais, sua inserção no arcabouço institucional das políticas públicas também pode ser constatada pelo mecanismo da indução federal. Por meio de legislação específica, o governo federal condicionou repasses de recursos federais aos municípios à criação desses conselhos em algumas áreas estratégicas das políticas sociais – principalmente saúde, educação e assistência social. Os conselhos que receberam alta dose de indução federal exercem controle sobre fundos públicos, têm funções mais bem definidas no interior da área de política a que pertencem, e estão presentes não apenas em municípios, como também em estados e em nível federal (Gurza Lavalle e Barone, 2015). Pesquisas mais recentes, ademais, também têm apontado para o perfil das decisões tomadas pelos conselhos, apontando a maior pujança dos conselhos mais institucionalizados em termos do número de decisões tomadas e do seu grau de incidência sobre a política pública (Gurza Lavalle, Voigt, Serafim, no prelo).

Dadas estas características, é de se esperar que, se há conexão entre instâncias de CDNE, os conselhos ocupem posição central. De fato, a breve revisão da literatura brasileira de instituições participativas realizada acima já permite constatar que os conselhos são considerados centrais no que tange à sua interação com conferências, definindo as regras de funcionamento das últimas. Isunza e Gurza Lavalle (2012) também trazem uma contribuição para pensar a centralidade dos conselhos em relação a outras instâncias. Os autores descrevem diferentes padrões arquitetônicos apresentados no Brasil e no México pelas instâncias de inovação democrática. A ideia é que estes diferentes pa-

drões conduziriam ao que chamam de regimes de controle social democrático. Na descrição dos padrões arquitetônicos brasileiros, os autores atentam para a “arquitetura conselhistas”. Segundo eles, os conselhos seriam um ponto de conexão entre, de um lado, instâncias de adensamento de consensos formadas por subpúblicos da sociedade e por comunidades de políticas – ocupantes, respectivamente, de fóruns setoriais e conferências de políticas –, as quais orientariam as decisões dos conselheiros da sociedade civil, e, de outro, funcionários públicos responsáveis pela implementação das políticas. Esta arquitetura, afirmam os autores, estaria replicada nos diferentes níveis federativos (Ibid., p. 113). Assim, o regime brasileiro seria não apenas caracterizado pela variedade de “dispositivos sociais e transversais simultaneamente articulados entre si”, como também pelo fato de que “estes dispositivos se articulam em torno de uma instância – os conselhos” (Ibid., p. 120).

### ***Que tipos de conexão procurar?***

Constatada a robustez institucional dos conselhos e sua posição central no que tange a outras instâncias, tais como conferências e fóruns da sociedade civil, não restam dúvidas de que estes devem ser o ponto de partida para buscar, de maneira sistemática, interações entre instâncias de CDNE. A resposta à segunda questão, referente aos tipos de conexão a ser procurados exige movimento mais complexo. Uma vez que a relevância da dimensão da interação entre instâncias de controle é constatada principalmente por estudos de *accountability*, as contribuições mais desenvolvidas neste quesito são oferecidas por autores não debruçados sobre instâncias de inovação democrática, mas sobre agências estatais de controle. A vertente da literatura de *accountability* que mais desenvolveu distinções a respeito de interações entre instâncias é a da *web of accountability institutions*.

Esta literatura é constituída por estudos que analisam a efetividade de ações administrativas e criminais sobre servidores públicos e atores políticos à luz da capacidade de cooperação institucional entre diferentes instituições de controle. O primeiro movimento importante desta literatura é organizar o processo de *accountability* em diferentes etapas, indicando que cada uma delas é “marcada por diferentes padrões de ação e por

diferentes atores e procedimentos” (Taylor, Buranelli, 2007, tradução livre). Três seriam as principais etapas: monitoramento, investigação e sanção. Monitoramento diz respeito à coleta de informações, com o objetivo de identificar irregularidades. Um momento posterior, de investigação, consistiria em analisar a extensão de profundidade das ações irregulares encontradas na etapa anterior. Finalmente, uma vez investigadas as irregularidades, iniciar-se-ia um processo de sanção dos responsáveis (Ibid.).

Como nenhuma das agências de controle têm o combate à corrupção como sua única responsabilidade, e como nenhuma tem jurisdição sobre todas as etapas do processo de *accountability*, elas deveriam interagir entre si para garantir a efetividade de sua atuação em relação à corrupção. Esta interação ocorreria pelo que Filgueiras (2015) chama de ecologia processual, entendida como “a relação interdependente do sistema de instituições, em que as ações realizadas por uma instituição dependem das ações de outras instituições” (p. 10). Tal interdependência, por sua vez, estaria fixada em regras e procedimentos definidores de uma relação de cooperação e coordenação entre as diferentes instituições.

Aranha (2014) e Filgueiras (2015) analisam as interações realizadas entre quatro instâncias: Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público (MP) e Polícia Federal (PF). À CGU cabe coletar e produzir informações capazes de identificar ações ilícitas. O TCU, por sua vez, é responsável por imprimir penalidades administrativas envolvendo má utilização de recursos públicos. Já o MP apresenta queixas que marcam o início de processos civis e criminais (Aranha, 2014, p. 14). Finalmente, à PF cabe a “investigação criminal frente a infrações penais contra a ordem pública e social” (Filgueiras, 2015, p. 7).

As pesquisas dos dois autores contam com o mesmo ponto de partida: relatórios de auditoria de um programa de fiscalização da CGU, contendo a notificação de uma grande quantidade de irregularidades, repassadas às outras instituições. Aranha (2014) compara a continuidade dada a essas notificações por parte do MP e do TCU. O diagnóstico da autora aponta que parte considerável das irregularidades apontadas pela CGU é aproveitada pelo MP para abrir processos de investigação, ao passo que, em relação ao TCU, cada instituição tem concepções diferentes sobre quais casos mereceriam investigação mais detida. Já Filgueiras (2015) busca seguir o processamento das irregularida-

des apontadas pela CGU nas outras instituições (TCU, MP, PF) bem como identificar a porcentagem dos gestores efetivamente condenados pela Justiça Federal. O autor diagnostica um fraco desempenho conjunto das instituições, destacando a falta de coordenação entre elas. Assim como no caso de Aranha (2015), a única instituição a abrir um número considerável de investigações a partir das irregularidades apontadas pela CGU é o MP. Quanto às outras agências, o que se observa é o baixo aproveitamento destas irregularidades, e um baixo número de sanções efetivas por parte do TCU e da Justiça Federal.

Ao discutir a razão deste fraco desempenho, Filgueiras (2015) afirma que interviria sobre a ecologia processual, uma “organização autônoma das instituições”, a qual leva a que a coordenação de suas atividades dependa, não apenas regras e procedimentos, mas também do “estabelecimento de laços políticos” entre os atores, tal que compreendam eles próprios a relevância da cooperação de suas atividades (p. 10). No que tange a esses “laços políticos”, Filgueiras (2015) identifica principalmente a disputa, entre os membros das instituições, por obter o reconhecimento da opinião pública como a instituição capaz de combater efetivamente a corrupção.

As análises de ambos os autores chamam atenção para dois tipos de interação entre instâncias ainda não apontados na discussão com a literatura brasileira de instituições participativas, e que podem oferecer caminhos para uma análise mais sistemática das interações entre instâncias de CDNE. Da discussão da seção anterior, foi possível identificar uma conexão entre conselhos e conferências de tipo institucional (presente nas regras que regem a atuação destas instâncias). Em comparação ao caso das instituições de controle apresentado nesta seção, as conexões institucionais apontadas na seção anterior entre conselhos e conferências são expressas, ou seja, indicam claramente que conselhos instituem as regras das conferências, havendo um papel preponderante, portanto, do primeiro sobre a organização das últimas. O tipo de conexão encontrado por Aranha (2014) e Filgueiras (2015), por sua vez, é também institucional, ou seja, concerne às regras que determinam as ações dessas instâncias. No entanto, como aponta Aranha (2014), tais instâncias são autônomas entre si, de maneira que o tipo de conexão passível de ser encontrada entre elas nas regras é menos explícito. Os autores levam em consideração a maneira como as determinações regimentais constituem diferentes estru-

turas de atuação por parte de cada instituição, levando a um incentivo (ou à falta dele) à divisão de tarefas entre instituições com atribuições distintas. Taylor e Buranelli (2007) analisam a falta de coordenação entre PF e MP também deste ponto de vista. Para os autores, não apenas a PF depende do MP para levar suas investigações às instâncias com possibilidade efetiva de sanção, como também as estruturas de incentivos no interior de cada instituição levam a que seus membros se relacionem de maneiras opostas com seus investigados, o que acabaria impedindo a continuidade do processo:

The federal police, moreover, have no direct influence in the final stage of the accountability process, as they do not take cases to the courts and must rely on the MPF for prosecution, in a relationship that is less formalized and more conflictual than otherwise might be desirable. *The different incentive structures in the two institutions also play a role, leading the MPF to focus more on executive malfeasance while the federal police seeks to avoid conflict with the executive branch, its principal overseer* (p. 67, ênfase adicionada).

Aplicado às instâncias de CDNE, esse tipo de interação pode apontar conexões ainda não identificadas pela literatura. No caso das interações ente conselhos e conferências, não apenas os primeiros têm atribuições sobre a organização das últimas, como também é possível levantar a hipótese de que informações produzidas pelas conferências possam influenciar a atuação dos conselhos em relação ao poder público. Como Isunza Vera e Gurza Lavalle (2012) apontam, conferências funcionam como instâncias de adensamento de consensos entre membros da sociedade civil. Estes consensos, por sua vez, podem informar os conselhos, os quais podem atuar em relação ao poder público pautados em questões trazidas pelas conferências. Também é possível que este tipo de interação ocorra entre conselhos municipais, estaduais e nacionais. Uma vez que estão presentes em diferentes níveis federativos, não é de se esperar que estes conselhos contem com atribuições formais que indiquem claramente sua interação. Ainda assim, é possível imaginar que decisões mais gerais estabelecidas pelos conselhos nacionais sobre uma determinada política, por exemplo, possam servir de insumo para a atuação de conselhos em nível municipal.

Um segundo tipo de interação diz respeito ao que Filgueiras identifica como a organização autônoma dos atores. Pela explicação do autor, no caso das instituições estatais de controle, é possível identificar que esta organização autônoma ocorreria em detrimento da cooperação e seria uma decorrência da falta de regras e procedimentos suficientes de coordenação entre as instituições, no plano regimental. Alguns fatores são elencados pelo autor: “a ausência de um procedimento comum e padrões de avaliação e auditoria entre as instituições, [...] inconsistência processual, implicada, sobretudo, em divergências quanto aos procedimentos e normas envolvidos nos processos de auditoria e de persecução cível e criminal, [...] e a falta de] o compartilhamento coordenado de informações entre as instituições de *accountability*” (2015, p. 26-7).

É possível sugerir que este também possa ser um tipo de conexão no caso instâncias de CDNE, principalmente se levado em conta o fato de que nem todas elas são institucionalizadas tais quais os conselhos e conferências, havendo uma gama de instâncias extra-institucionais de CDNE. Assim, como são espaços com forte presença de atores sociais, é possível que outras instâncias acessem conselhos de maneira mais esporádica, em função de necessidades e interesses de ambas as partes. Nesse sentido, diferentemente da competição identificada por Filgueiras (2015) entre as instituições de controle no combate à corrupção, é possível que a organização autônoma das instâncias de CDNE menos institucionalizadas ocorra em direção também de cooperação, e não competição. Desta forma, uma análise que busque sistematizar interações entre instâncias de CDNE não pode considerar apenas as conexões de tipo institucional – tanto aquela que envolve atribuições formais mais explícitas quanto aquelas que envolvem a constituição de estruturas de atuação conjunta. Deve também atentar para a existência de conexões menos padronizadas, entre conselhos e instâncias extra-institucionais de CDNE, que, é possível supor, ocorram de forma mais esporádica, e não rotineira.

#### **4. Considerações finais**

Este artigo objetivou oferecer uma contribuição para pensar instâncias de inovação democrática em termos agregados. Em outras palavras, buscou atentar para a rele-

vância de pensar instâncias de inovação para além de experiências específicas, atentando principalmente à dimensão da interação entre elas.

Dois principais registros analíticos foram escolhidos para realizar este movimento. Em primeiro lugar, defendeu-se considerar a inovação democrática na chave dos controles democráticos não eleitorais (CDNE). Em segundo, uma categoria mais forte de controle, o conceito de *accountability* foi aplicado a este cenário. De maneira mais complexa, é possível considerar as instâncias de CDNE como orientadas à *accountability*, no sentido de que, mesmo que não produzam sanções efetivas, possam oferecer insumos para aquelas capazes de fazê-lo. Assim, da escolha destes registros, a dimensão da interação entre instâncias de controle surge como um aspecto relevante de análise, apontado, tanto por aqueles que pensam a *accountability* na inovação democrática, quanto por aqueles inseridos em agendas mais tradicionais dos estudos de *accountability*.

Pensar o cenário brasileiro de inovação democrática – um caso propício, graças à pluralidade, densidade institucional e disseminação territorial de suas experiências – a partir da dimensão da interação entre instâncias de CDNE exige, todavia, a construção de lentes analíticas mais depuradas. Este artigo deu um primeiro passo em direção à construção destas lentes, a partir da conjunção de contribuições oferecidas pela literatura de instituições participativas àquelas oferecidas pela literatura de *web of accountability institutions*.

Agências estatais de controle, todavia, não são o mesmo que instâncias institucionalizadas de controle democrático não eleitoral. Nesse sentido, é necessário fazer ressalvas quanto à possibilidade de importar os tipos de interações apresentados pelas primeiras às segundas. Ainda assim, algumas características compartilhadas por ambas permitem aproveitar as distinções encontradas. Como afirmado acima, apesar de não se constituírem como burocracias estatais, algumas instâncias de CDNE possuem ancoragem institucional robusta, estando inseridas no arcabouço institucional das políticas públicas a que pertencem. Ademais, ainda que não sejam voltadas ao combate à corrupção, tal como as agências de controle, também já foi discutido acima sua orientação à *accountability*, de forma que é possível considerar a atuação dessas instâncias como

parte de um processo mais complexo de incidência sobre o poder público ou sobre a política pública.

Quanto à primeira pergunta que rege o artigo, os conselhos gestores de políticas públicas colocam-se como a instância ideal de CDNE para servir de ponto de partida para uma análise sistemática das interações com outras instâncias. Isso ocorre graças à sua robustez institucional e à sua posição plausivelmente central na arquitetura de controle de que fazem parte. Quanto à segunda pergunta, dois principais tipos de interação são apontados. O primeiro deles, institucional, diz respeito às regras que definem os procedimentos destas instâncias. Elas podem instituir a conexão entre instâncias de forma expressa, assim como podem, de maneira menos direta formatar suas estruturas de atuação, incentivando ou não a interação. Por fim, o segundo tipo de interação encontrado surge onde estão ausentes os incentivos institucionais, ou seja, na organização autônoma das instâncias, que pode ocorrer de maneira mais esporádica, a depender de seus interesses e necessidades específicos.

## Referências Bibliográficas

- Almeida, Carla, and Luciana Tatagiba. 2012. "Os Conselhos Gestores Sob O Crivo Da Política: Balanços E Perspectivas." *Serviço Social e Sociedade* (109): 68–92.
- Almeida, Carla, Domitila Costa Cayres, and Luciana Tatagiba. 2015. "Balanço Dos Estudos Sobre Os Conselhos de Políticas Públicas Na Última Década." *Lua Nova* 1(94): 255–94.
- Avritzer, Leonardo. 2008. "Instituições Participativas E Desenho Institucional: Algumas Considerações Sobre a Variação Da Participação No Brasil Democrático." *Opinião Pública* 14(1): 43–64.
- Avritzer, Leonardo. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez. 2010.
- Blake, Charles H., and Stephen D. Morris. 2009. *Corruption and Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. <http://digital.library.pitt.edu/cgi-bin/t/text/text-idx?c=pittpress;cc=pittpress;q1=2012;rgn=works;rgn1=citation;view=toc;idno=31735062137066>.
- Côrtes, Soraya M. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, p.137-149, 2011.
- Côrtes, Soraya M. V. Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C. (Org.). *Participação, democracia e saúde*. Rio de Janeiro: Cebes, 2009a, pp. 102-127.
- Côrtes, Soraya M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Org.). *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relumê Dumará, 2002.
- Côrtes, Soraya M. V.; Silva, Marcelo Kunrath; Reis, Janete C.; Barcelos, Márcio. Conselho Nacional de Saúde: histórico, papel institucional e atores estatais e societais. In: Côrtes, Soraya M. V. (Org.). *Participação e Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz. 2009b.
- Cortes, Soraya Vargas. 2015. "Policy Community Defensora de Direitos E a Transformação Do Conselho Nacional de Assistência Social." *Sociologias* 17(38): 122–54.
- Filgueiras, Fernando. 2015. "Desenvolvimento Institucional E Controle Da Gestão Pública: Uma Análise Do Sistema de Accountability Brasileiro." In *39o Encontro Anual Da ANPOCS, Caxambu*, 1–33.

- Fung, Archon, and Erik Olin Wright. 2003. *The Real Utopias Project Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London; New York: Verso.
- Gurza Lavalle, Adrian, and Ernesto Isunza Vera. 2010. "Precisiones Conceptuales Para El Debate Contemporáneo Sobre La Innovación Democrática: Participación, Controles Sociales Y Representación." In *La Innovación Democrática En América Latina: Tramas Y Nudos de La Representación, La Participación Y El Control Social*, Mexico, DF: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 17–82.
- Gurza Lavalle, Adrian, and Leonardo Sangali Barone. 2015. "Conselhos, Associações E Desigualdade." In *Trajetórias Das Desigualdades: Como O Brasil Mudou Nos Últimos 50 Anos*, São Paulo: CEPID Centro de Estudos da Metrópole - CEM.
- Gurza Lavalle, Adrian; Carlos, Euzeneia; Guicheney, Hellen; Dowbor, Monika. Brasil. In: Isunza Vera, Ernesto. (Org.). *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. Em búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*. México DF: CIESAS, 2013.
- Gurza Lavalle, Adrian; Isunza Vera, Ernesto. 2011. "A Trama Da Critica Democrática: Da Participação À Representação E À Accountability." *Lua Nova* 84: 353–64.
- Gurza Lavalle, Adrian; Voigt, Jessica; Serafim, Lizandra. No prelo. "Afinal, o que fazem os conselhos e quando o fazem: padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas.
- IPEA. *Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de pesquisa*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/hS2Hqs>>. Acesso em 01/09/2014.
- Isunza Vera, Ernesto, and Adrian Gurza Lavalle. 2012. "Arquitetura Da Participação E Controles Democráticos No Brasil E No México." *Novos Estudos - CEBRAP* (92): 105–21.
- Isunza Vera, Ernesto. 2011. "Derechos y regímenes de rendición de cuentas. Otra mirada del agua potable y el saneamiento en la zona metropolitana de Xalapa, Veracruz". Ponencia presentada en el XII Seminario Nacional de Política Social en México Balance de la Política Social 2006-2012 y los desafíos del futuro. Universidad Iberoamericana, 20 y 21 de octubre. México.
- Isunza Vera, Ernesto; Gurza Lavalle, Adrian. *Develando cauces recurrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática*. In: Isunza Vera, Ernesto. (Org.). *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. En búsqueda de respuestas compara-*

- tivas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica. México DF: CIESAS, 2013.
- Mainwaring, Scott, and Christopher Welna. 2003. *Oxford Studies in Democratization Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Mainwaring, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: Mainwaring, Scott, and Christopher Welna. 2003. *Oxford Studies in Democratization Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Donnell, Guillermo. Horizontal Accountability: the Legal Institutionalization of Mistrust. In: Mainwaring, Scott, and Christopher Welna. 2003. *Oxford Studies in Democratization Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Parkinson, John, and Jane J. Mansbridge. 2012. *Theories of Institutional Design Deliberative Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pires, Roberto R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.
- Pires, Roberto R. C.; Vaz, Alexander, C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: Avritzer, Leonardo. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez. 2010.
- Smith, Graham. 2009. *Theories of Institutional Design Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Smulovitz, Catalina; Peruzzotti, Enrique. Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship. In: Mainwaring, Scott, and Christopher Welna. 2003. *Oxford Studies in Democratization Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Tatagiba, Luciana. 2002. "Os Conselhos Gestores E a Democratização Das Políticas Públicas No Brasil." In *Sociedade Civil E Espaços Públicos No Brasil*, , 47–103.
- Taylor, Matthew M., and Vinícius C. Buranelli. 2007. "Ending up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil." *Latin American Politics and Society* 49(1): 59–87. <http://www.jstor.org/stable/4490507>.
- Vello, Bruno Grisotto. 2015. "A inserção dos conselhos municipais de políticas públicas na arquitetura de controles democráticos não eleitorais em Porto Alegre". In *V Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, São Paulo*. Disponível em: <http://goo.gl/jKya8G>.