

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

Accountability e controle na inovação democrática: novidades
teóricas e desafios conceituais

Trabalho preparado para apresentação no VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 8 a 12 de maio de 2017

Bruno Grisotto Vello (Mestrando DCP/USP)

Orientador: Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle

São Paulo

Maio 2017

Resumo

O artigo propõe um exercício conceitual voltado a viabilizar a análise do papel das experiências de inovação democrática do ponto de vista dos conceitos de controle e da *accountability*. Em termos teóricos, o exercício de controle e *accountability* por instâncias de inovação democrática envolve a produção de bens democráticos capazes de conferir-lhes potencialidades no que tange à complementação de limitações de mecanismos tradicionais da democracia representativa. Em termos analíticos, permitem identificar sentidos mais específicos deste conjunto de experiências, genericamente classificadas como de “participação”. A amplitude destes conceitos, todavia, demanda um exercício mais profundo de delimitação conceitual que permita compreender com precisão onde estão as potencialidades destas instâncias. Duas são as propostas. A primeira argumenta que uma percepção teórica de *accountability* democrática centrada no exercício do controle exclusivamente sobre atores estatais pode ser insuficiente para compreender as complexas relações políticas em sistemas contemporâneos. Propõe-se então a abertura do conceito a novos conteúdos, não restringindo-os dedutivamente a atores estatais. A segunda proposta envolve a proposição do conceito de controle difuso, complementar ao de *accountability*, compreendida aqui como controle enfático. O argumento é o de que parte da riqueza destas instâncias no que tange ao controle que exercem não está na aplicação de sanções (elemento privilegiado pelo conceito de *accountability*), mas em sua inserção em arquiteturas de instâncias que exercem controle democrático em uma lógica processual, sobre diferentes momentos da política pública.

***Accountability* e controle na inovação democrática: novidades teóricas e desafios conceituais¹**

Bruno Grisotto Vello²
Mestrando DCP/USP

Controle e *accountability* são conceitos relevantes para investigar o papel das inovações democráticas – e, portanto, dos conselhos gestores de políticas públicas, o objeto de interesse da dissertação que este artigo pretende integrar – nas democracias representativas contemporâneas. Em termos teóricos, é possível encontrar uma relação frutífera entre aquilo que podem oferecer as experiências de inovação e um conjunto amplo de diagnósticos acerca das limitações do mecanismo democrático distintivo – eleições. Mais especificamente, controle e *accountability* podem ser compreendidos como bens democráticos passíveis de serem produzidos por estas instâncias, em sentido de complementação às instituições tradicionais da democracia representativa (Castiglione and Warren 2006; Smith 2009). Já em nível analítico, esses conceitos produzem rendimentos do ponto de vista da teoria positiva, por permitir identificar sentidos específicos daquilo que foi genericamente classificado como “participação”, estimulando “operacionalizações viáveis que permitam gerar conhecimento e definir parâmetros de avaliação” (Gurza Lavallo, Isunza, 2010, p. 29, tradução livre)³.

No entanto, os conceitos são consideravelmente amplos, e podem ser mobilizados para pensar um conjunto muito variado de experiências – desde o engajamento político não institucionalizado da sociedade civil, até o controle exercido por meio de pesos e

¹ O artigo pretende tornar-se o capítulo 2 da dissertação de mestrado. O objetivo geral da dissertação é investigar o papel dos conselhos, uma das principais inovações democráticas brasileiras, como instâncias de controle social nas políticas públicas. O capítulo 1 justifica a relevância do controle e da *accountability* como bens democráticos desejáveis e distinções conceituais profícuas para pensar os papéis das inovações democráticas em níveis, respectivamente, teórico e analítico. O presente artigo, que constituirá o capítulo 2, coloca a proposta analítica da dissertação, definindo e justificando as categorias de análise que serão utilizadas para compreender o papel dos conselhos como instâncias de controle social nas políticas públicas: controle enfático e controle difuso. O capítulo 3, realiza uma revisão da literatura de conselhos, buscando compreender como estes objetos foram compreendidos à luz do controle e da *accountability* e, mais especificamente, à luz dos conceitos desenvolvidos no capítulo 2. Por fim, um capítulo final aplica estes conceitos em um estudo exploratório da atuação dos conselhos, a partir de um banco de dados contendo uma amostra de cerca de 4 mil decisões emitidas por todos os conselhos em três municípios brasileiros entre os anos de 2005 e 2011 (Belo Horizonte, Guarulhos e Porto Alegre).

² Agradeço os comentários realizados por Fernando Peres Rodrigues à primeira versão do texto.

³ Estes argumentos são desenvolvidos no capítulo 1 da dissertação.

contrapesos entre poderes executivo, legislativo e judiciário. Nesse sentido, é preciso delimitar analiticamente os conceitos de *accountability* e controle para que possam de fato oferecer operacionalizações viáveis para pensar o papel da inovação democrática. É este o exercício a que se propõe o artigo. Dois principais pontos serão defendidos. O primeiro diz respeito à necessidade de se considerar de maneira mais rica a dimensão relacional do conceito de *accountability*, ampliando seus conteúdos principalmente no que tange aos possíveis tipos de atores sujeitos ao controle das experiências de inovação democrática – não apenas atores estatais, mas um conjunto mais amplo de autoridades públicas, e tomadores/ implementadores de decisões públicas. O segundo, mais complexo, propõe o conceito de controle difuso, uma alternativa ao de *accountability* (compreendida como controle enfático). Diferente do conceito enfático, em que a relevância das instâncias empíricas depende do quanto se aproximam do formato “decisões ex-post com aplicação de sanção”, no controle difuso, como será argumentado neste artigo, sua relevância será medida a partir de sua posição no interior de uma arquitetura processual de controle nas políticas.

Eis o percurso do artigo. A primeira seção trará esclarecimentos conceituais acerca das conexões entre controle e *accountability*, que servirão de subsídio para interpretar os horizontes e imprecisões da literatura de *accountability*. Especificamente, o exercício procurará discernir entre movimentos de ampliação dos conteúdos do conceito de *accountability*, cujas implicações são sobretudo teóricas, e alterações mais profundas em sua ossatura, cuja principal implicação é a imprecisão conceitual. A partir das especificações conceituais trabalhadas, a segunda seção analisará a evolução da literatura na utilização do conceito de *accountability* para pensar instâncias não eleitorais – principalmente as híbridas, onde conselhos estão categorizados –, e as questões teóricas e desafios conceituais resultantes desse processo. As duas seções seguintes considerarão as análises anteriores para avançar as duas propostas analíticas da dissertação. A terceira seção propõe novas ampliações do conceito de *accountability* em sua dimensão relacional. O argumento será o de que limitar o foco no controle sobre atores pertencentes ao Estado (atores políticos eleitos e burocracias), principalmente no caso de instâncias híbridas, pode reduzir a capacidade de apreender o mundo em sua complexidade, e levantar questões teóricas relevantes em relação ele. A quarta seção, por sua vez, fará a proposta do conceito de controle difuso, como estratégia analítica pertinente para pensar o papel das instâncias de inovação democrática e lidar, simultaneamente, com desafios conceituais colocados pela literatura

– principalmente, a concepção temporal alargada da incidência das experiências, e seu comportamento incerto no que tange à utilização de mecanismos de sanção.

1. *Accountability*: uma concepção enfática de controle

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

Esta seção buscará trazer clareza à *accountability* e o controle, e servirá de subsídio para explicitar as fronteiras de pesquisas futuras e as imprecisões suscitadas pela ampliação do escopo de aplicação empírica do conceito de *accountability* para experiências de inovação democrática. Este é um exercício conceitual, e envolve reconhecer que *accountability*, e um de seus cognatos mais próximos, controle, podem ser pensados de maneira abstrata como espécies de ossaturas conceituais cuja carga teórica é oferecida pelos conteúdos com que se preenchem seus elementos – portanto, com a “carne” que envolve esta “ossatura”. O nível de abstração aqui sugerido parece excessivamente elevado, porém trará uma clareza proveitosa para discernir entre a ampliação de seus conteúdos, cujas implicações são sobretudo teóricas, e alterações na própria ossatura, cujas implicações são conceituais. Como se argumentará, é possível, e em muitas circunstâncias, desejável, alterar os conteúdos que revestem a ossatura dos conceitos de controle e *accountability*. Ainda assim, essa ampliação corre o risco de trazer imprecisões quando altera a própria ossatura do conceito.

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

By control I mean a relation among actors such that the preferences, desires, or intentions of one or more actors bring about conforming actions, or predispositions to act, of one or more other actors. Control is

thus a causal relationship: the actions of one actor are interpreted as having been brought about, or caused by, the preferences of other actors. For example, Alpha's desires cause Beta to do *x*, or intend to do *x*, or acquire a predisposition for doing *x* (Dahl 1982, 16–17).

Nesta relação, Dahl entende que, quando um ator (Alfa) controla outro (Beta), este controle é exercido sobre categorias de ação específicas. Ou seja, é necessário especificar quais as categorias de ação de Beta que são causadas pelas preferências de Alfa, em outras palavras, qual o domínio sobre o qual incide o controle de Alfa sobre Beta. Inversamente, aquelas categorias de ação de Beta que *não* são causadas pelas preferências de Alfa dizem respeito ao domínio de ação autônoma de Beta em relação a Alfa.

Just as we might define the range of Alpha's influence over Beta as all the categories of Beta's actions influenced by Alpha, so the range of Beta's autonomy in relation to Alpha consists of all the categories of action not influenced by Alpha (Ibid., p. 21).

Assim, Dahl compreende que controle e autonomia constituem duas extremidades de um contínuo – quanto mais variadas as categorias de ação de Beta sob controle de Alfa, maior o controle de Alfa sobre Beta; quanto mais limitadas, maior a autonomia do último em relação ao primeiro.

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

Uma vez havendo transferido o domínio a Beta, em uma relação de *accountability*, Alfa tem direito de requerer a Beta que o informe e lhe explique/justifique suas decisões em relação a este domínio. Beta, por sua vez, deve informar e justificar suas decisões a

Alfa, sob risco de, falhando ao fazê-lo, sofrer sanções aplicadas por Alfa. Assim, *accountability* pode ser entendida como uma relação de controle que envolve uma dimensão de *answerability* (obrigatoriedade de informar e justificar) aliada a uma dimensão de *enforcement* (capacidade de imprimir sanções) (Gurza Lavallo and Isunza Vera 2010; Schedler 1999)⁴.

Em suma, este enquadramento conceitual pode ser resumido a partir de cinco principais elementos⁵:

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

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

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

Esta linha do tempo deixa claro que, como conceito, *accountability* pode ser expressa de maneira completa apenas de maneira *ex-post*. Isso é assim na medida em que há uma lógica processual atrelada ao conceito, em que a sanção, marca definitiva do processo, só

⁴ A literatura discorda sobre a necessidade de que ambas as dimensões estejam presentes em uma mesma instância empírica. Isso será discutido mais adiante neste capítulo.

⁵ Baseado em Lindberg (2013, p. 209). A nomenclatura dos elementos foi alterada, porque Lindberg utiliza a nomenclatura própria da teoria principal-agente, o que poderia trazer alguma confusão, já que as operações realizadas aqui estão em um nível ainda teoricamente neutro.

pode ocorrer *após* a realização das outras fases. Substantivamente, não faria sentido sancionar um ator, por exemplo, antes de transferir responsabilidades a ele. Como afirma Dunn (1999), “no retrospectively applied remedy stands much chance of proving prospectively reliable: of consistently averting the outcomes it seeks to avoid” (Ibid., p. 332). Por mais que os momentos anteriores a t_4 façam parte de um processo de *accountability*, é a sanção realizada após uma prestação de contas o momento que marca a especificidade desta relação. Assim, é possível identificar que alguns autores, pelo bem da precisão conceitual, utilizam termos específicos para cada momento. Por exemplo, tratando de relações eleitorais, Manin, Przeworski, e Stokes (1999a, 1999b) designam o processo de escolha dos representantes com base nas perspectivas que cidadãos têm de que sua atuação ocorrerá consoante suas preferências como uma relação de representação como mandato (*mandate conception of representation*). Este ato *ex-ante* diferencia-se da concepção de representação como *accountability*, em que as eleições ocorrem como mecanismo para punir ou aprovar representantes com base na leitura que os cidadãos fazem de sua atuação progressiva. Elster (1999, p. 275-6), por sua vez, denomina mecanismos voltados a selecionar políticas de mecanismos de controle *ex-ante*, à diferença daqueles voltados a punir indivíduos, denominados *accountability ex-post*.

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

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

virtude dos conteúdos anexados ao conceito neste caso específico, que o agente da *accountability* e o sujeito a ela se engajam em uma relação de representação política, que permite pensá-los a partir da teoria principal-agente, e levantar questões teóricas próprias deste tipo de relação.

Não obstante, é possível, mantendo a ossatura conceitual da *accountability*, e apenas alterado os conteúdos de seus elementos, conceber relações completamente diferentes da eleitoral, mas que persistem obedecendo fielmente ao *core concept* de *accountability*. Em empresas, por exemplo, indivíduos ocupando cargos de gestão (agentes da *accountability*) contratam empregados que atuam no nível operacional (sujeitos à *accountability*). O escopo de sua atuação é definido explicitamente por regras específicas (domínio), e os empregados são obrigados a prestar contas e explicar-se aos gerentes sobre os serviços realizados por eles (informação e justificação), estando sujeitos às sanções colocadas pelos gerentes. Neste caso, os conteúdos aplicados à ossatura conceitual de *accountability* resultam em uma relação hierárquica completamente diferente da *accountability* eleitoral, o que por sua vez, envolve implicações teóricas também distintas. Em ambos os casos, é importante reiterar, o conceito foi utilizado de maneira precisa, na medida em que sua ossatura conceitual foi mantida intacta – tratam de uma relação enfática de controle, em que o agente da *accountability* é capaz de requerer informações, exigir justificações, e aplicar sanções com base nas mesmas⁶.

O enquadramento teórico mais geral desta dissertação diz respeito a relações políticas no interior de regimes democráticos, de maneira que as relações de controle que aqui

⁶ As escolhas conceituais apresentadas acima não são um consenso da literatura. A elas subjaz uma compreensão de que o conceito de *accountability* configuraria um tipo clássico de conceito, em que suas subcategorias compartilhariam um núcleo comum. Autores importantes, ainda assim, têm defendido o pertencimento da *accountability* a um tipo radial, em que, em cada uma das subcategorias estariam ausentes elementos da categoria primária (Collier and Mahon 1993). O principal ganho envolvido em considerar *accountability* um conceito de tipo clássico está na seguinte implicação: uma vez que se reconhece um *core concept*, a partir dos quais formulam-se diferentes subtipos, todos sendo subconjuntos deste *core concept*, fica claro que formulações teóricas acerca de um subtipo não viajam automaticamente para os outros subtipos, de maneira que passa-se a reconhecer a necessidade de investigações voltadas às identificações dos possíveis intercâmbios entre estes diferentes subtipos, com o objetivo de entender como, e em que circunstâncias, estas relações produzem diferentes resultados (os quais podem ser tanto positivos quanto negativos) (Lindberg 2013). A seção seguinte evidenciará a relevância teórica do intercâmbio entre diferentes tipos de *accountability* democrática, por exemplo, mas mostrará como este não é um exercício óbvio, em que os significados das relações entre os tipos possam ser facilmente diagnosticados.

interessam são aquelas que compreendem as diversas possibilidades de relações entre cidadania e tomadores de decisões coletivas⁷, próprias dos regimes democráticos contemporâneos. O argumento deste capítulo, por sua vez, é o de que a ampliação do escopo de aplicação empírica do conceito de *accountability* para pensar essas relações entre cidadania e tomadores de decisões coletivas, em si, é benéfico, pois permite construir uma visão mais precisa acerca da grande complexidade dos sistemas políticos contemporâneos. E mais, o reconhecimento de que há relações de *accountability* democrática para além das eleições permite pensar implicações normativas relevantes, relacionadas às possíveis complementariedades teóricas da presença de formas alternativas de *accountability* democrática – isso, porque, como argumentado no capítulo anterior, eleições constituem mecanismos distintivos, mas insuficientes para garantir a conexão entre representantes e representados.

É óbvio que as implicações teóricas e normativas acerca da existência de diferentes tipos de relações de controle entre cidadania e tomadores de decisões coletivas não são óbvias e devem ser objeto de investigação. De qualquer forma, caracterizar com precisão estes diversos tipos e formatos, em um mundo reconhecidamente complexo, é um passo necessário em direção a este caminho. Esta é a tônica deste capítulo, pois é ela que guiará o movimento analítico proposto. A seção seguinte evidenciará como o interessante exercício de ampliação do escopo de aplicação empírica do conceito realizado nas últimas décadas levou à concepção de diferentes tipos de *accountability* democrática. Esse movimento, por sua vez, será explorado à luz dos diferentes conteúdos com que foi envolvida a ossatura conceitual da *accountability*, e principalmente a partir de uma leitura crítica da forma como os tipos propostos preservaram ou não sua ossatura conceitual básica. A análise mostrará que ainda há espaço importante para avanços no que tange a novos conteúdos do conceito, abertos principalmente em virtude da complexidade de experiências híbridas pertencentes ao tipo transversal de *accountability*, bem como serão identificados desafios conceituais decorrentes de exercícios que ferem algumas das regras básicas do *core concept*.

No primeiro caso, a implicação da análise será a defesa de uma compreensão teórica mais ampla de *accountability*, com novos conteúdos conceituais no que tange aos possíveis atores sujeitos a ela. No segundo caso, será defendida uma alternativa plausível ao

⁷ Ambos os conjuntos de atores, é claro, materializam-se em suas diversas formas: cidadãos desvinculados, organizações da sociedade civil, representantes eleitos, burocratas não eleitos, implementadores das políticas, entre outros.

conceito de *accountability* para pensar instâncias empíricas que fogem às especificações mais rígidas de sua ossatura conceitual. O argumento pelo conceito alternativo de controle difuso busca apontar para os cuidados de que o alargamento conceitual seja realizado de maneira controlada e explícita, trazendo a possibilidade de se considerar de forma mais precisa o que trazem de novidade as experiências de inovação democrática, e como se encaixam no quadro institucional complexo das democracias contemporâneas.

2. A ampliação do escopo de aplicação empírica do conceito de *accountability*

2.1. *Accountability* para além das eleições (i): a concepção horizontal

No diagnóstico realizado por Manin, Przeworski, e Stokes (1999a), ao advogar pela criatividade institucional da democracia, os principais exemplos de possíveis inovações citados pelos autores aludem à primeira forma alternativa⁸ de *accountability* a ser explorada. Esta forma ganhou projeção na literatura a partir da denominação *accountability* horizontal.

O termo foi cunhado originalmente no campo da política comparada, para diferenciar entre países politicamente desenvolvidos, dotados de estabilidade política e países marcados por interregnos autoritários. O’ Donnell (1994) diferenciou esses dois grupos de países como sendo, o primeiro conjunto, formado por democracias representativas, e o segundo, pelo que chama de democracias delegativas. A *accountability* estaria no cerne da diferenciação entre esses dois conjuntos de países. Ambos contariam com mecanismos eleitorais, expressos pelo autor como formas verticais de *accountability* (políticos *accountables* aos votos dos cidadãos). A diferença entre eles, por sua vez, residiria na presença de mecanismos de *accountability* de tipo horizontal, caracterizados por uma “rede de poderes (outras instituições) relativamente autônomos, capazes de impedir o desempenho irregular das responsabilidades dos líderes políticos” (Ibid., p. 61, tradução livre). Enquanto, em democracias representativas estes mecanismos funcionariam de maneira satisfatória, em democracias delegativas, as instituições de *accountability* horizontal seriam excessivamente fracas, ou mesmo ausentes. A despeito da concordância ou não com

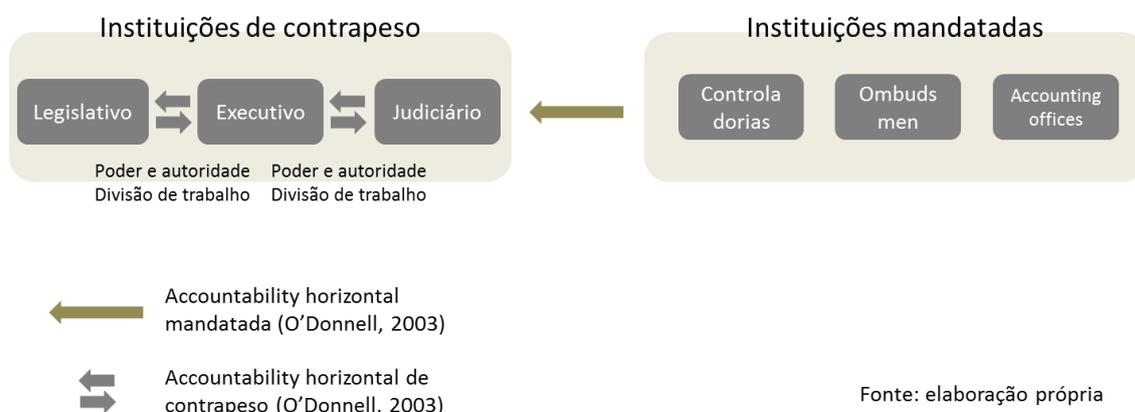
⁸ Utilizo o termo “alternativo”, aqui, com o objetivo de indicar que são formas distintas do mecanismo eleitoral.

o diagnóstico de O'Donnell⁹, a metáfora espacial criada pelo autor ganhou aderência generalizada pela literatura. A partir de então, diferentes formas de *accountability* encontradas seriam designadas utilizando este tipo de metáfora.

Alguns anos mais tarde, O'Donnell (2003) traria mais especificações ao conceito de *accountability* horizontal. O autor diferenciou-o entre dois tipos de instituições: as de contrapeso (*balance horizontal accountability*); e as mandatadas (*mandated horizontal accountability*). Instituições de contrapeso conformariam um sistema onde instituições com jurisdições legalmente determinadas se controlam mutuamente, impedindo que suas jurisdições sejam invadidas pelas outras instituições (*encroachment*). Em termos menos abstratos, este tipo diz respeito aos *checks and balances* entre executivo, legislativo e judiciário. Nas palavras de O'Donnell, o sistema de instituições de contrapeso “organiza o fluxo de poder e autoridade no governo e no Estado, normalmente produzindo uma divisão de trabalho entre instituições públicas relevantes, que se tornam capazes de exercer suas respectivas responsabilidades” (Ibid., p. 44, tradução livre). Instituições mandatadas, por sua vez, consistiriam em um conjunto de agências estatais (controladorias, *ombudsmen*, *accounting offices*, entre outros) legalmente designadas para combater ações ilegais de instituições estatais. Diferentemente das instituições de contrapeso, essas agências mandatadas não funcionariam por meio de equilíbrios mútuos de poder, mas via formatos institucionais especificamente designados para, não apenas reduzir riscos de invasões de jurisdição, mas principalmente evitar e punir ações ilegais por parte das instituições governamentais. O autor esclarece que as instituições mandatadas e de contrapeso fomentariam entre si uma relação de complementação e reforço. Isso ocorreria na medida em que as instituições mandatadas, por operarem de maneira permanente (proativa, e não reativa), desempenhariam um trabalho de fiscalização não realizado pelas instituições de contrapeso. A figura 2.1, abaixo, oferece uma representação gráfica buscando esclarecer o mapa conceitual sugerido por O'Donnell (Ibid.).

⁹ Não apenas a metáfora espacial, mas também o diagnóstico substantivo de O'Donnell apresentou aderência considerável pela literatura, o que se pode observar pelo foco majoritário, por parte dos estudos de *accountability*, sobre países da América Latina e as chamadas “novas democracias”. Cabe, no entanto, a crítica de Przeworski (2002), que discorda que problemas relacionados à *accountability* sejam uma faceta exclusiva das “democracias não consolidadas”. O presente trabalho adere à posição de Przeworski, mas a questão não será discutida a fundo.

Figura 2.1
Distinções analíticas: instituições de *accountability* horizontal de contrapeso (*balance*) e mandatadas (*mandate*)



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

mentarista, em que o Primeiro Ministro e seu gabinete devem ser *accountables* ao parlamento, sob um ponto de vista político, havendo a possibilidade institucional de destituição do primeiro em casos de discordância (Mainwaring 2003).

2.2. *Accountability* para além das eleições (ii): a concepção social

Em comparação com a categoria vertical, uma característica importante da *accountability* horizontal é a ausência de atores sociais. Ela é exercida pelos próprios atores políticos pertencentes aos três poderes, que se controlam mutuamente no caso das instituições de contrapeso, ou por burocracias estatais especializadas, no caso das instituições mandatadas. Considerando as categorias horizontal e vertical (eleitoral), portanto, as possibilidades dos cidadãos de sancionar a atuação dos atores estatais estariam restritas aos momentos eleitorais. Diante deste cenário, novas literaturas surgiram voltadas a considerar, a partir do conceito de *accountability*, a incidência de atores sociais também nos momentos entre-eleições.

Accountability social é o termo mais comumente utilizado para pensar a questão. Assim como no caso da *accountability* horizontal, o termo surge da literatura que via problemas políticos enfrentados pelas “novas democracias”, especialmente as da América Latina, como decorrências da ausência ou fraqueza de mecanismos estatais de fiscalização dos líderes políticos. Peruzzotti e Smulovitz aderem a este debate, defendendo que os diagnósticos sombrios acerca do estado das democracias latino-americanas estariam pautados em um olhar demasiadamente focado nas instituições tradicionais de *accountability* horizontal e vertical. Segundo os autores, as análises inseridas neste debate ignorariam “o crescimento de outras formas alternativas de controle político baseadas nas ações dos cidadãos e da mídia” (Peruzzotti and Smulovitz 2002, p. 24, tradução livre), as quais trariam a potencialidade de compensar “muitos dos déficits intrínsecos dos mecanismos tradicionais” (Ibid., p. 33, tradução livre).

A incorporação de experiências inseridas na concepção social de *accountability* permite mais um movimento de ampliação de seu conteúdo conceitual. No que tange aos agentes da *accountability*, a única forma possível de considerar a ação da sociedade era aquela materializada pelo mecanismo eleitoral, onde o agente da *accountability* seria o cidadão individual, desvinculado. A concepção social, por sua vez, permite pensar a in-

cidência de atores mobilizados por meio da ação coletiva – por exemplo, a mídia, organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Quanto aos atores sujeitos à *accountability*, a concepção social também amplia o escopo de aplicação empírica. Na *accountability* eleitoral, a atuação social contava com incidência direta apenas em relação a atores políticos eleitos, e apenas de maneira indireta sobre atores estatais não eleitos. Indireta, porque vinculada ao próprio exercício de *accountability* burocrática dos atores eleitos sobre a administração pública. A ação coletiva de atores sociais pressuposta no conceito defendido por Peruzzotti e Smulovitz, por sua vez, permite considerar a atuação de atores coletivos sobre uma gama mais ampla de atores estatais, tais como burocratas e outros atores não eleitos.

Uma terceira alteração diz respeito ao domínio da *accountability*. Uma das limitações das eleições adviria do fato de utilizarem um instrumento que emite uma informação pouco rica, pois binária (voto), para exercer controle sobre o conjunto de todas decisões pretéritas dos incumbentes e, simultaneamente, de expressar a adesão às promessas de atuação futura dos candidatos. Os mecanismos de *accountability* social apresentados por Peruzzotti e Smulovitz, todavia, operam de forma descentralizada e fragmentada. Os controladores não estão restritos a um único instrumento. Assim, é possível que agreguem informação mais rica ao exercício do controle, especificando, quem está sujeito a ele, que tipo de ação está sendo objeto de controle, e as razões para tal.

A diferencia de los mecanismos electorales, los sociales no son instrumentos que masivamente permitan evaluar todo un paquete de políticas gubernamentales. Aunque son más exigentes en términos de esfuerzos participativos, los ciudadanos pueden especificar se están sancionando una conducta ilegal o señalando agendas alternativas (Ibid., p. 34).

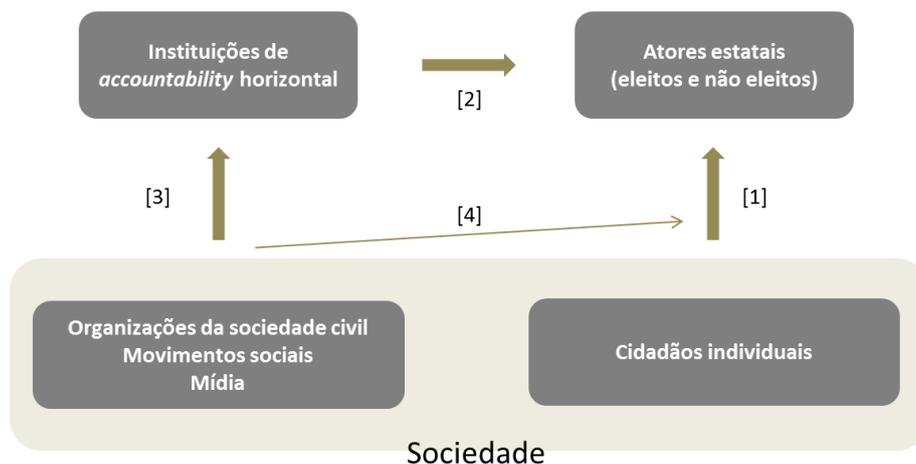
Ademais, ações de *accountability* social permitem que seus agentes desviem da necessidade da regra majoritária para colocar questões na pauta política. Esta regra acaba sendo substituída, em alguma medida, pela capacidade de “fazer barulho”. Em outras palavras, em experiências de *accountability* social, a soma de preferências individuais de valor idêntico cede espaço a um tipo de cálculo de agregação que considera a intensidade de preferências sociais (Ibid.).

Até aqui, a ampliação do escopo de aplicação empírica do conceito de *accountability* para sua concepção social foi considerada apenas em termos dos novos conteúdos trazidos à ossatura conceitual. De fato, estes novos conteúdos colocam questões teóricas instigantes para pensar a incidência de atores sociais sobre a política. Por um lado, a concepção social permite dar conta de experiências que elevam questões legítimas à agenda pública

não consideradas pelas outras concepções. E mais. Uma vez na agenda pública, estas mesmas questões podem integrar a agenda eleitoral. Por outro lado, a fundamentação da legitimidade deste tipo de ação não é pacífica (Przeworski, 2002). Sabe-se, por exemplo, que a entrada dessas questões, em boa medida, depende de recursos de mobilização e/ou publicização, de maneira que é de se esperar uma estratificação de status socioeconômico mais desigual que no caso das eleições (Almond and Verba 1963; Schlozman, Verba, and Brady 2012; Verba, Schlozman, and Brady 1995).

Para além das mudanças nos conteúdos analíticos do conceito e suas implicações teóricas, no entanto, a noção de *accountability* social produz mudanças na própria ossatura conceitual da *accountability*, dilatando a compreensão de componentes constitutivos do conceito. Uma vez que são realizadas em âmbito estritamente societal, essas ações não são institucionalizadas. Ou seja, os agentes da *accountability* social não contam com um caminho formalmente estabelecido, nem com mecanismos próprios para sancionar autoridades, tal como ocorre nos casos vertical (eleitoral) e horizontal. De maneira geral, o sucesso das ações de *accountability* social depende, segundo Peruzzotti e Smulovitz (2002, 2006), do impacto que são capazes de causar sobre os cálculos dos políticos e tomadores de decisão. Os autores apontam duas principais maneiras a partir das quais as sanções sobre atores políticos poderiam ser realizadas. A primeira delas consiste na imposição de custos reputacionais. Neste caso, seria utilizada uma estratégia de framing para enquadrar um evento particular em uma interpretação social de um problema mais amplo. Por meio desta estratégia, atores sociais ampliariam a atenção dada a um problema específico, incorporando-o à agenda pública, e “ampliando no processo a quantidade de assuntos pelos quais funcionários públicos podem ser considerados responsáveis” (Idem, 2002, p. 36, tradução livre). A segunda maneira pela qual atuariam instâncias de *accountability* social apontada pelos autores é a ativação, direta ou indireta, de mecanismos de *accountability* horizontal. A ativação indireta ocorreria por meio de denúncias na mídia (jornalismo investigativo), demonstrando ações ilegais por parte de atores políticos e levando à atuação de mecanismos horizontais no sentido de sancioná-los. Já a ativação direta consistiria no que os autores chamam de mobilização legal, em que ações judiciais são iniciadas pelos próprios atores societais. A figura 2.2 ilustra as possibilidades apontadas pelo conceito de *accountability* social.

Figura 2.2
Distinções analíticas: *accountability* social (Peruzzotti, Smulovitz, 2002)



[1] Accountability vertical

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

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

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

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

2.3. *Accountability* para além das eleições (iii): a concepção transversal

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

O objeto, neste caso, é de difícil apreensão, mas de especial interesse para este trabalho, pois conforma parte importante do conjunto de instâncias que o capítulo anterior denominou inovação democrática voltada à participação e controle social. As experiências tratadas aqui, envolvem a incidência de atores societais, coletivos. Sua particularidade, por sua vez, advém do fato de que atores se localizam não em seu “habitat natural”, em âmbito social, mas exercem controle mediante ocupação de posições institucionais no interior da estrutura estatal. Assim, são experiências que ofuscam as fronteiras entre Estado e sociedade, e nesse sentido, ilustram o nível de complexidade dos processos de governança contemporânea. Alguns dos exemplos mais conhecidos envolvem: entrada de

atores sociais em instâncias que organizam eleições federais no México (Instituto Eleitoral Federal – IFE)¹⁰, instâncias de controle e decisão das políticas setoriais no Brasil (conselhos gestores de políticas públicas)¹¹, envolvimento de associações da sociedade civil em órgãos de *accountability* horizontal na Índia (a experiência da coalizão de OSCs Rationing Kruti Samiti – RKS)¹², experiências de orçamento participativo no Brasil, participação de cidadãos nos processos de reforma escolar e policial nos Estados Unidos, e experiências de descentralização da política de desenvolvimento rural no México¹³.

Do ponto de vista da *accountability*, esta posição institucional lhes rende um caráter híbrido, em que, se não podem ser consideradas instâncias estatais em sentido estrito, tampouco reproduzem os padrões de pressão social descritos por Peruzzotti e Smulovitz. São classificadas, pois, como instâncias de *accountability* transversal (Gurza Lavallo and Isunza Vera 2010; Isunza Vera 2006) ou diagonal (Goetz and Jenkins 2001). A figura 2.3 ilustra este tipo de *accountability*.

Parte das novidades atribuídas às experiências transversais advém do fato de que operam mediante construção de interfaces relativamente estáveis entre atores sociais e estatais, para que os primeiros incidam sobre as políticas públicas (Isunza Vera, 2006). Isso não é pouco, se considerado que mecanismos institucionalizados para incidência social sobre o funcionamento do Estado se restringiriam, sem essas experiências, ao mecanismo eleitoral. Em comparação com as eleições, todavia, as experiências transversais fornecem uma ampla gama de novas possibilidades: permitem que cidadãos na condição de atores coletivos ocupem a posição de agentes da *accountability* e, quanto ao domínio

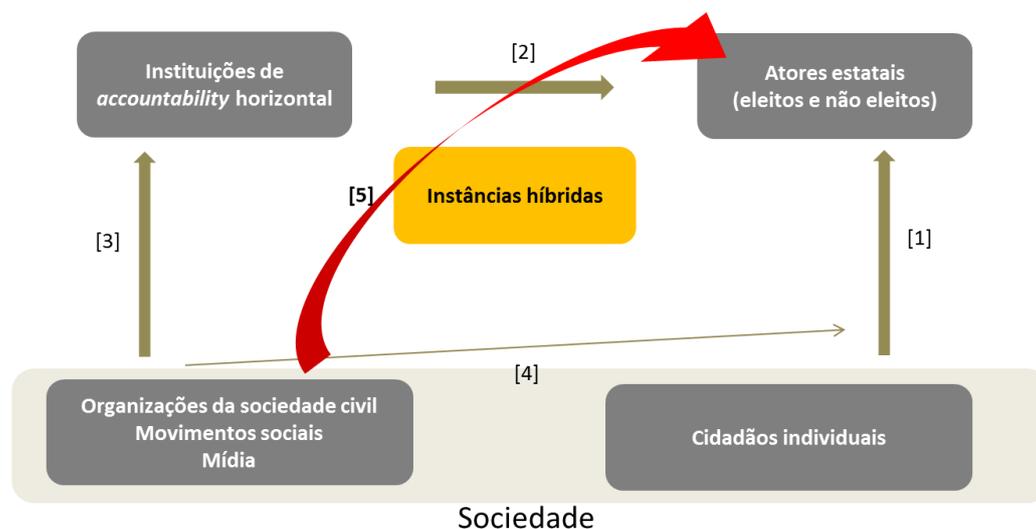
¹⁰ Ver Isunza Vera and Gurza Lavallo (2012).

¹¹ Ibid.

¹² Ver Goetz and Jenkins (2001).

¹³ Para um estudo comparado destas três últimas experiências, ver Ackerman (2004).

Figura 2.3
Distinções analíticas: *accountability* transversal



- [1] Accountability vertical
- [2] Accountability horizontal mandatada (O'Donnell, 2003)
- [3] Accountability social – Ativação de instâncias horizontais (Peruzzotti, Smulovitz, 2002)
- [4] Accountability social – *Framing* (Peruzzotti, Smulovitz, 2002)
- [5] Accountability transversal (Isunza, 2006)

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

e os sujeitos à *accountability*, permitem a incidência não sobre a escolha de representantes políticos, mas sobre aspectos mais específicos das políticas em suas diversas fases, e dos atores políticos, eleitos ou não, responsáveis por elas.

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

agenda – compostas por mecanismos de incidência social emuladores da lógica de mercado¹⁴ – para noções mais exigentes de co-governança (Ackerman, 2004)¹⁵.

De maneira geral, o principal movimento que se pode identificar na análise da literatura acima realizada diz respeito a uma substancial pluralização dos conteúdos que revestem os elementos da ossatura conceitual de *accountability*. A tabela 1, abaixo, procura sistematizar esse movimento, indicando, para cada novo tipo de *accountability*, os novos conteúdos anexados a seus elementos (agente da *accountability*, sujeito a ela, e domínio). Duas são as principais implicações deste processo que serão objeto de discussão nas próximas seções (3 e 4). A primeira delas busca ater-se ao movimento de ampliação dos conteúdos, sugerindo, com base nos desdobramentos mais recentes, novos horizontes de ampliação que possam suscitar questões teóricas relevantes, derivadas do reconhecimento de que o desempenho de funções públicas não mais se restringe a atores pertencentes ao âmbito estatal. Em seguida, na seção 4, a análise se concentrará sobre implicações conceituais mais graves do processo de ampliação do escopo de aplicação empírica da *accountability*, notadamente, as relativas às alterações causadas sobre a ossatura conceitual, sobre o *core concept*, de *accountability*, tal como definido na seção 1. Neste caso, o caminho optado será propor alternativas conceituais aos desafios identificados, a partir da defesa de um conceito mais laxo, de controle difuso.

¹⁴ De um lado, mecanismos de “saída, em que os usuários de serviços públicos escolheriam dentre uma multiplicidade de provedores aqueles que mais se adequam às suas necessidades, controlando-os de maneira indireta, mediante uma espécie de mão invisível; de outros mecanismos de voz, caracterizados pelo feedback dos usuários sobre a qualidade dos serviços prestados, como forma de aproximá-los à necessidade daqueles que os utilizam.

¹⁵ Analogamente, a utilização de instâncias híbridas está no cerne do argumento de Fox (2015), de que a lógica tática adotada pelas reformas adotadas pelo Banco Mundial desde os anos 2000 – envolvendo ferramentas específicas limitadas à esfera local, e voltadas à projeção da voz de atores sociais desvinculados sobre a provisão de serviços públicos – deveria ser substituída por uma lógica estratégica, envolvendo a construção mais complexa de ambientes para a ação coletiva e coordenação de reformas que promovam voz e aumentem a capacidade de resposta do Estado.

Tabela 1
 Conteúdos da *accountability* para cada elemento e tipo de *accountability*

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

3. Os conteúdos relacionais da *accountability* democrática: novos horizontes de análise

Grande parte desse movimento de pluralização, como pode-se identificar da leitura da tabela 1, ocorreu sobre os agentes da *accountability*. Em um sentido de reconhecimento da crescente complexidade da governança democrática, cidadãos individuais, atores políticos eleitos ou não, burocracias estatais especializadas, atores sociais coletivos agindo de maneira autônoma e atores sociais coletivos inseridos em instâncias híbridas tornaram-se, todos, possibilidades de agentes da *accountability*.

É interessante notar, todavia, que, se os possíveis agentes da *accountability* pluralizaram-se de maneira expressiva, os conteúdos referentes aos atores sujeitos a ela não seguiram o mesmo caminho. Baseada na literatura, a tabela 1 expressa uma estabilidade

esperada, mas ainda assim interessante dos conteúdos considerados neste elemento. Apesar de alguma variação entre atores políticos eleitos e integrantes de burocracias estatais, este âmbito concentrou-se exclusivamente sobre atores provenientes da esfera estatal¹⁶.

À primeira vista, esta parece uma opção óbvia, afinal, o Estado é âmbito por excelência da tomada de decisões coletivas nos sistemas políticos democráticos. Ainda assim, reconhecer a abertura das portas estatais para a entrada de atores sociais coletivos desempenhando funções institucionais de controle adiciona uma camada de complexidade das relações entre Estado e sociedade civil em processos de governança que permite indagar sobre implicações de outras possíveis funções presumidamente estatais desempenhadas pela sociedade civil – inclusive funções de controle outrora concentradas nas burocracias estatais.

Um conjunto de autores dedicados a compreender o envolvimento de atores sociais em funções de *accountability* a partir da perspectiva analítica da *polity approach* tem chamado atenção para uma das implicações desta questão. O argumento deste grupo de autores parte de uma crítica à literatura que tem aferido a capacidade de atores sociais exercerem *accountability* com foco em experiências que contam com um formato estruturado, institucional, mais especificamente, em ferramentas (*widgets*) de *accountability* (Joshi and Houtzager 2012). Os autores defendem que a *accountability* exercida por atores sociais seja analisada a partir de uma perspectiva mais dinâmica, em que os analistas sigam os *atores*, concentrando-se em questões mais contextuais e temporalmente mais afastadas – por exemplo, o processo de criação das instâncias híbridas, as relações entre os atores sociais e estatais envolvidos neste processo, as diferentes estratégias de incidência utilizadas pelos atores (sendo a ocupação de *widgets* de *accountability* apenas uma delas). Ao seguir os atores sociais, e não as instâncias, o desempenho de variadas funções em suas mãos tornou-se uma possibilidade analítica. Assim, uma das críticas destes autores à visão limitada a *widgets* é justamente o viés de sua atenção sobre experiências de incidência de atores sociais sobre o Estado e provedores estatais das políticas públicas¹⁷ (Jayal 2008). Apesar deste viés, com a pluralização de atores legítimos que exercem

¹⁶ Alguns exemplos de definição dos tipos de *accountability* deixam isso claro: “los interfaces transversales [de rendición de cuentas] pueden ejercer funciones [...] principalmente sobre *los burócratas* (directamente) y sólo indirectamente sobre *los políticos*” (Isunza Vera 2006, ênfase adicionada); “social *accountability* is the ongoing engagement of collective actors in civil society to hold *the state* to account for failures to provide public goods” (Joshi and Houtzager 2012, p. 150, ênfase adicionada).

¹⁷ Em um nível mais intuitivo, o viés sobre atores estatais poderia ser considerado decorrente de uma importação dedutiva de distinções analíticas da teoria principal-agente para lidar com relações de *accountability* (Fox, 2015). Fox utiliza este argumento para defender uma visão mais indutiva sobre relações de *accountability* social e transversal.

autoridade e influenciam o desenvolvimento, compreender iniciativas de *accountability* direcionadas a atores não estatais tem-se tornado um horizonte relevante de pesquisa.

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

Esta possibilidade inovadora, por sua vez, pode trazer questões teóricas instigantes. Nos processos recentes de governança, atores sociais podem ser encontrados desempenhando uma série de tarefas, por exemplo, participação na negociação sobre o desenho de políticas públicas, cogestão de serviços públicos, provisão dos mesmos, e *accountability* sobre sua entrega. Estas diferentes funções, por sua vez, podem se consubstanciar empiricamente nos mesmos atores, a partir de diversas combinações (Houtzager and Joshi 2008). Por exemplo, atores que participam na negociação envolvendo a concepção das políticas públicas podem ser os mesmos que, mais tarde, exercem *accountability* sobre a fase de implementação. Neste caso, estas funções parecem exercer um papel de governança que se reforça mutuamente. “Actors who participate in policymaking will have a powerful interest in seeing the resulting policies implemented, and greater capacity to monitor such implementation” (Ibid., p. 7). A questão torna-se mais complicada, entretanto, quando os mesmos atores sociais que implementam a política pública exercem *accountability* sobre esta implementação – o caso, por exemplo, dos conselhos de assistência social, que, ao mesmo tempo em que são compostos por representantes de organizações sociais, controlam o acesso e utilização de recursos públicos por estes atores. Por um lado, poder-se-ia afirmar a existência de uma relação clara de conflito de interesses. No entanto, em muitas circunstâncias, os interesses dos atores sociais que entregam essas políticas sobrepõem-se aos dos usuários finais.

Os posicionamentos aqui sintetizados indicam possíveis ganhos de novas ampliações nos conteúdos da *accountability*. Como demonstrado pela tabela 2.1, esse processo já foi realizado no que tange ao elemento dos agentes da *accountability*, com evidentes ganhos

analíticos. Assim, argumenta-se aqui que uma compreensão teórica de *accountability* democrática centrada no Estado pode ser insuficiente conceitualmente para dar conta da complexidade das relações políticas em sistemas políticos contemporâneos. Se o objetivo for compreender relações de controle em um mundo cuja governança apresenta-se de maneira crescentemente complexa, é necessário alargar os possíveis conteúdos do conceito de *accountability* ainda mais, não os restringindo a atores estatais, mas sim a atores que exercem autoridade pública, tomam decisões coletivas e as implementam. Ademais, a compreensão de que instâncias híbridas podem exercer funções outrora exercidas exclusivamente pelo Estado suscita a indagação sobre quais outras possíveis formas de *accountability* poderiam ser transferidas a estas instâncias. Ao realizar este movimento analítico, esta dissertação procura abrir espaço para contribuir para este debate. Parte das análises empíricas dos capítulos 4 e 5 se concentrará justamente em investigar quais os atores sujeitos ao controle e *accountability* dos conselhos, de maneira que um conceito de controle cujos conteúdos sejam suficientemente abertos é crucial para compreender a operação desta instância híbrida de *accountability* transversal, bem como seus possíveis significados teóricos.

4. O controle como arquitetura

Como visto na seção 2.1, o conceito de *accountability*, em sua versão mais precisa, assume uma dimensão temporal *ex-post* bem definida, resultante de uma concepção processual em que primeiro se delegam as responsabilidades e poder de agir discricionariamente, e então acompanha-se o sujeito à *accountability*, chegando a um momento final em que se aplicam sanções – as sanções viriam necessariamente após o exercício das atividades discricionárias por parte dos sujeitos ao controle. Experiências empíricas, no entanto, costumam subverter os conceitos analiticamente formulados. Neste caso, a subversão decorre do processo de ampliação do escopo de aplicação empírica do conceito descrito na seção 2.2, principalmente considerando as instâncias híbridas enquadradas no subtipo transversal.

Tanto para os autores pertencentes à ótica da eficiência governamental, quanto para os do ideário democrático participativo, a limitação das experiências híbridas à dimensão

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

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

Such capacities would include changing public sector incentive structures to discourage abusive or wasteful behavior, deploying preventative measures to reduce opportunities for corruption or abuse – such as open government reforms and citizen oversight – or bolstering state capacity to follow citizen recommendations that emerge from participatory budgeting (Fox, 2015, p. 353).

Por um lado, estender a compreensão da *accountability* democrática para pensar relações entre a cidadania e tomadores de decisões coletivas para noções não apenas *ex-post* é um movimento importante, que permite abarcar o processo de incidência sobre as políticas públicas. No entanto, é necessário reconhecer implicações conceituais deste exercício, principalmente no que tange ao desafio de aliar estas duas dimensões temporais – uma própria das políticas públicas (planejamento, implementação e avaliação), e outra própria do conceito de *accountability* (cessão de responsabilidades, acompanhamento das informações, responsabilização e sanção). Se, por exemplo, *accountability* *ex-ante* disser respeito à incidência sobre o processo de planejamento das políticas, fica a dúvida: isso seria equivalente à fase própria do processo de *accountability* em que se definem as responsabilidades dos atores que utilizarão o poder discricionário (t_0 , na seção 1)? Se sim, chamar esta ação de *accountability ex ante* não seria o mesmo que considerar aquela que seria apenas uma fase do processo de *accountability* como se fosse a própria *accountability*?

Outra questão conceitual relevante, e conectada à anterior, diz respeito à capacidade de sanção como um elemento fundamental do *core concept* de *accountability*. Diferentemente dos processos eleitorais, e de instâncias de *accountability* horizontal, experiências de *accountability* social e transversal sofrem de certa incerteza ou inconstância no que tange à presença de mecanismos claros de sanção. Esta questão já foi discutida para os casos de *accountability* social, em relação aos quais há uma ausência total de mecanismos formalizados de sanção¹⁸. Nesses casos, esta ausência excluiria qualquer obrigação, por parte dos tomadores de decisão de informar, justificar e explicar sua atuação, o que reduziria o significado da noção de *accountability* a elas aplicada a um expediente de influência e não de controle (Lindberg 2013, p. 210; Wampler 2004, p. 77). Em oposição a estas experiências, instâncias híbridas estão inseridas em estruturas estatais, sendo suas funções, pelo menos em parte, desempenhadas de maneira formal. Isso lhes fornece possibilidades de sanção que permitem pensá-las sob o crivo conceitual mais exigente da *accountability*. Ainda assim, disseminam-se nas análises da literatura instâncias empíricas com mecanismos incertos ou incompletos de sanção. Alguns exemplos ilustrativos: experiências participativas de teor mais informativo, em que cidadãos ocupam posições institucionais para subsidiar a formulação das políticas públicas em sua fase de planejamento; casos em que membros da sociedade civil monitoram o desempenho do orçamento

¹⁸ Como visto na seção 2.2.2, a sanção ocorre pela ativação de instâncias que contam com mecanismos formalizados, ou mediante mecanismos não institucionais, e portanto incertos (*framing*).

governamental, mas cujo ponto final de incidência se concretiza na realização de audiências públicas – uma instância de caráter informativo; e orçamentos participativos, que possuem um mecanismo de sanção institucional – a integração de demandas no orçamento governamental – cujo comportamento é incerto, dada a capacidade de governos de alterar a peça orçamentária ao longo de sua execução (Wampler 2004).

Falar em *accountability* para lidar com instâncias empíricas que não realizam um de seus elementos centrais – sanção – é conceitualmente pouco preciso. Entre os riscos de fazê-lo, está a possibilidade de disseminação de um olhar ingênuo e pouco apurado. Por exemplo, considerar os ganhos de transparência oferecidos por instâncias pautadas apenas em trocas informacionais, como benefícios à *accountability* democrática *stricto sensu* poderia esfumazar a indagação de questões fundamentais aliadas ao conceito: “What are the chief instruments of *accountability*; how are they related to each other as to the larger objective of achieving accountable governance; which instrument is likely to be most effective, and in which context? (Jayal, 2007, p. 106-7). Autores pertencentes ao campo reconhecem este problema, e tomam o cuidado de relativizar o pertencimento de suas instâncias empíricas a uma noção mais estrita de *accountability* utilizando termos como “forças pró-*accountability*”, “atores pró-*accountability*” (Fox, 2015, p. 356), e “co-governança para a *accountability*” (Ackerman, 2004).

Mas, se reconhecem esta limitação, por que insistem em considerar casos não completamente pertencentes ao *core concept* de *accountability*? Ao realizarem este exercício, os autores reproduzem uma intuição fundamental, de que, se aplicada a instâncias empíricas específicas, de maneira isolada, *accountability* como controle *ex post* dotado de mecanismos institucionais de sanção (o que se chama aqui de controle enfático) constitui um crivo excessivamente exigente de entrada na análise. E mais. Uma vez que *accountability* diz respeito a um processo mais amplo, reconhecem que não haveria sentido em excluir das análises instâncias que a rigor não se encaixam nessa definição mais enfática. Estas instâncias podem oferecer subsídios importantes ao processo mais geral, por exemplo, definindo regras e responsabilidades que mais tarde serão monitoradas e devidamente objetos de sanção, ou então monitorando atores e os responsabilizando para que outras instâncias lhes apliquem sanções. É fato que *accountability* necessita sanções, e isso não pode ser perdido de vista. Não obstante, também é possível defender que estas podem ser mais bem compreendidas analiticamente, bem como seu poder potencializado empírica-

mente, a partir de etapas anteriores em que o controle é operado de maneira menos enfática. “Voice needs teeth to have bite – but teeth may not bite without voice” (Fox 2015, p. 357).

Os próximos parágrafos trarão alguns exemplos para fortalecer a ideia de que esta intuição, que receberá o nome de “dimensão arquitetural-processual”, está presente de maneira constante e disseminada em diferentes vertentes da literatura de *accountability*.

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

[d]eve-se considerar com cautela a gradação pressuposta [no continuum entre informação, responsabilização e sanção], 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* (Gurza Lavalle, Isunza, 2010, p. 32, tradução livre, ênfase adicionada ver também nota de rodapé 17).

Estes mesmos autores têm ido ainda mais longe, considerando a constituição de arquiteturas institucionais de interação entre experiências de inovação democrática como uma estratégia analítica para que exercícios comparativos sistemáticos permitam caracterizar, em diferentes localidades, regimes de controles sociais democráticos. Em sua análise, por exemplo, atribuem características gerais dos regimes de controle democrático no México e Brasil aos formatos de arquitetura a partir dos quais suas experiências se organizam (Isunza Vera 2011; Isunza Vera and Gurza Lavalle 2012). Interessantemente, os autores que analisam instâncias híbridas ligados à lógica da eficiência dos serviços públicos têm chegado a resultados parecidos, ainda que em um movimento oposto. Advogando por alternativas institucionalmente mais demandantes que aquelas contidas nas prescrições

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

Esta compreensão “articulada” de seus objetos de estudo, transcendendo o foco na capacidade de sanção de instâncias específicas, não é algo exclusivo aos que pensam instâncias transversais. Já naquele que seria um dos textos fundacionais do tipo horizontal, O’Donnell alude a um embrião desta dimensão, apontando que “a eficácia das instâncias de *accountability* não é o produto de agências isoladas, mas de redes de agências [...] comprometidas a defender o Estado de Direito” (O’Donnell 1998, p. 115, *apud* Wampler, 2004, p. 78, tradução livre). No mesmo sentido, Mainwaring também a menciona, porém já de maneira mais sofisticada, relacionando-a justamente à questão conceitual da sanção. O autor defende que uma relação de *accountability* deve envolver a capacidade de aplicar sanções a atores que ajam de maneira irregular (*legally ascribed sanctioning power*). Ainda assim, discorda que esta capacidade deva ser uma exigência depositada sobre todas as instâncias de *accountability*. Defendendo uma concepção mais próxima da realidade do mundo institucional, o autor argumenta ser suficiente, para caracterizar a *accountability*, a inserção em uma *relação* entre instâncias que, consideradas em *conjunto*, acessem informação, imputem responsabilização, e apliquem sanção.

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

No caso de instâncias horizontais, este reconhecimento evoluiu para uma agenda de pesquisa voltada explicitamente à compreensão da integração arquitetural de instâncias no processamento de ações sobre irregularidades estatais. Para a literatura de *web of accountability institutions*, esta é a questão central. No Brasil, por exemplo, esta vertente tem investigado ações administrativas e criminais sobre a corrupção estatal à luz da capacidade de cooperação entre diferentes instituições de controle, tais como Controladoria

Geral da União, Tribunal de Contas da União, Ministério Público e Polícia Federal. Os autores (Aranha 2014, 2015; Filgueiras 2015; Taylor and Buranelli 2007) têm apontado para a falta de coordenação entre essas 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. Diagnósticos mais gerais, realizados por vertentes mais enfáticas desta literatura têm visto a constituição, no tempo, de “redes de mecanismos governamentais e não-governamentais de *accountability*” como o mecanismo explicativo para o sucesso do combate à corrupção (Blake and Morris 2009).

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

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

todavia, consiste em escolher analisar estas instâncias a partir de um conceito menos enfático, porém compatível: controle.

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

Para a análise, o aspecto arquitetural do conceito permite desenhar essas redes de instâncias que exercem controle (sejam elas híbridas, horizontais ou mesmo não institucionalizadas). Já a introdução do aspecto processual procura permitir interpretar o papel destas redes, ou das instâncias no interior das redes, para a realização do controle democrático a partir das decisões tomadas por elas e de como estas decisões incidem sobre momentos específicos da política pública (sendo a *accountability*, apenas um tipo de decisão – um tipo particularmente relevante, é verdade – em que o controle é exercido de maneira retrospectiva e mediante aplicação de sanções). Aliar as arquiteturas, por sua vez, às ações desempenhadas por suas instâncias em lógica processual, coloca-se como uma maneira possível de traçar diagnósticos mais agregados no que tange ao papel dessas instâncias ou das arquiteturas para o controle democrático.

A utilização do conceito de controle permitirá pensar a arquitetura brasileira de participação em uma lógica processual que é própria da maneira como instâncias de *accountability* são consideradas. Não se estará meramente analisando conjuntos de instâncias participativas que podem ou não operar conjuntamente, mas sim instâncias que operam desta maneira em seu exercício de controle. Isso permite sugerir interpretações dos possíveis significados teóricos dos conselhos. Separar analiticamente os conceitos de controle enfático (*accountability*) e controle difuso, por sua vez, permitirá trazer contribuições para desvendar que tipos de controle exercem os conselhos, quais as especificidades de decisões de controle enfático, e quais suas possíveis relações com as decisões de controle difuso.

Referências bibliográficas

- Ackerman, John M. 2004. “Co-Governance for *Accountability*: Beyond ‘Exit’ and ‘Voice.’” *World Development* 32(3): 447–63.
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X03002341> (March 31, 2017).
- Almond, Gabriel A., and Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Aranha, Ana Luiza Melo. 2014. “Corruption and the Web of *Accountability* Institutions in Brazil.” In *XII Brazilian Studies Association Conference, King’s College, London, London*.
- . 2015. “A Rede Brasileira de Instituições de *Accountability*: Um Mapa Do Enfrentamento Da Corrupção Na Esfera Local.” Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.
- 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>.
- Castiglione, Dario, and Mark E. Warren. 2006. “Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues.” In *“Rethinking Democratic Representation” Centre for*

- the Study of Democratic Institutions University of British Columbia.*
- Dahl, Robert Alan. 1982. Yale studies in political science *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. London: Yale University Press.
- Dunn, John. 1999. "Situating Democratic Accountability." In *Democracy, Accountability, and Representation*, eds. Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin. New York: Cambridge University Press, 329–45.
- Elster, Jon. 1999. "Accountability in Athenian Politics." In *Democracy, Accountability, and Representation*, eds. Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin. Cambridge: Cambridge University Press, 253–78.
<http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9781139175104A018> (April 14, 2017).
- 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.
- Fox, Jonathan A. 2015. "Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?" *World Development* 72: 346–61.
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X15000704> (April 3, 2017).
- Fung, Archon. 2006. "Varieties of Participation in Complex Governance." *Public Administration Review* 66(1): 66–75.
- Goetz, Rob, and Anne Marie Jenkins. 2001. "Hybrid Forms Of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India." *Public Management Review* 3(3): 363–83.
- 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.
- Houtzager, Peter P., and Anuradha Joshi. 2008. "Introduction: Contours of a Research Project and Early Findings." *IDS Bulletin* 38(6): 1–9.
- Isunza Vera, Ernesto. 2006. "Para Analizar Los Procesos de Democratización: Interfaces Socioestatales, Proyectos Políticos Y Rendición de Cuentas." In *Democratización, Rendición de Cuentas Y Sociedad Civil: Participación Ciudadana Y Control Social*, eds. Ernesto Isunza Vera and Alberto J. Olvera.

- Mexico, DF: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 265–91.
- . 2011. “El Caso de São Paulo.” In *Experiencias de Accountability Horizontal Y Social En América Latina: Estudios de Caso Comparados En São Paulo, México DF, Caracas Y Bogotá*, eds. Andrés Quiñones Hernández and Elizabeth Muñoz Arciniegas. Bogotá: Ediciones Uniandes, 49–95.
- 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.
- Jayal, Niraja Gopal. 2008. “New Directions in Theorising Social Accountability?” *IDS Bulletin* 38(6): 105–12. <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1759-5436.2007.tb00425.x> (April 5, 2017).
- Joshi, Anuradha, and Peter P. Houtzager. 2012. “Widgets or Watchdogs? Conceptual Explorations in Social Accountability.” *Public Management Review* 14(2): 145–62.
- Lindberg, Staffan I. 2013. “Mapping Accountability: Core Concept and Subtypes.” *International Review of Administrative Sciences* 79(2): 202–26. <http://ras.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0020852313477761>.
- Mainwaring, Scott. 2003. “Introduction: Democratic Accountability in Latin America.” In *Democratic Accountability in Latin America*, eds. Scott Mainwaring and Christopher Welna. Oxford: Oxford University Press, 3–34.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes. 1999a. “Elections and Representation.” In *Democracy, Accountability, and Representation*, eds. Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin. Cambridge: Cambridge University Press, 29–54. <http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9781139175104A010> (April 14, 2017).
- . 1999b. “Introduction.” In *Democracy, Accountability, and Representation*, eds. Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin. Cambridge: Cambridge University Press, 1–26. <http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9781139175104A008> (April 14, 2017).
- O’Donnell, Guillermo. 1994. “Delegative Democracy.” *Journal of Democracy* 5(1): 55–69.
- O’Donnell, Guillermo. 1998. “Horizontal Accountability in New Democracies.” *Journal of Democracy* 9(3): 112–26. http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_democracy/v009/9.3odon

- nell.html (April 14, 2017).
- . 2003. “Horizontal *Accountability*: The Legal Institutionalization of Mistrust.” In *Democratic Accountability in Latin America*, eds. Scott Mainwaring and Christopher Welna. Oxford University Press, 34–54.
<http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199256373.001.0001/acprof-9780199256372-chapter-2> (April 14, 2017).
- Peruzzotti, Enrique, and Catalina Smulovitz. 2002. “*Accountability Social: La Otra Cara Del Control*.” In *Controlando La Política: Ciudadanos Y Medios En Las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, eds. Enrique Peruzzotti and Catalina Smulovitz. Buenos Aires: Editorial Temas.
- . 2006. *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
<http://digital.library.pitt.edu/cgi-bin/t/text/text-idx?c=pittpress;cc=pittpress;view=toc;idno=31735062136738>.
- Przeworski, Adam. 2002. “*Accountability Social En América Latina Y Más Allá*.” In *Controlando La Política: Ciudadanos Y Medios En Las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, eds. Enrique Peruzzotti and Catalina Smulovitz. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond, and Marc F. Plattner. 1999. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner.
http://www.ncbi.nlm.nih.gov/entrez/query.fcgi?db=pubmed&cmd=Retrieve&dopt=AbstractPlus&list_uids=17239388977862088558related:bhdB6u-cPu8J%5Cnhttp://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PR9&dq=the+role+of+an+anti-corruption+agency+again.
- Schlozman, Kay Lehman, Sidney Verba, and Henry E. Brady. 2012. *The Uneavely Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Smith, Graham. 2009. *Theories of Institutional Design Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. New York, NY: Cambridge University Press.
- 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>.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, and Henry E. Brady. 1995. *Voice and*

Equality: Civic Voluntarism in American Politics. Cambridge: Harvard University Press.

Wampler, Brian. 2004. "Expanding *Accountability* through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities." *Latin American Politics and Society* 46(2): 73–99.