1

A interação entre os mecanismos de *accountability* sob o prisma da análise de redes sociais: um estudo sobre a rede de monitoramento cidadão do projeto A1M[1]

Antônio Carlos Ribeiro

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Aluno do doutorado em Sociologia e pesquisador do Grupo de Pesquisa Interdisciplinar em Análise de Redes Sociais (Giars), ambos na UFMG.

Sílvio Salej Higgins

Doutor em Sociologia pela Universidade de Paris Dauphine (França). Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina / Professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais.

Resumo: Neste artigo, discutimos o aspecto relacional da *accountability* a partir do estudo das interações de um conjunto de organizações civis brasileiras envolvidas no programa Adote um Município (A1M). Apresentamos uma tipologia para qualificar esses atores sociais da política de *accountability*. Nossa abordagem coloca em primeiro plano as interações entre os agentes da *accountability*, a partir de quatro recursos: reconhecimento, divulgação de notícias e ações, apoio técnico e obtenção de informação. Mostramos que a importância dos atores da dimensão horizontal é equilibrada, tanto pela presença de atores sociais centrais quanto por um tipo particular de agente da dimensão horizontal. Trata-se de agências estatais especializadas na questão do controle e da transparência. Elas atuam com potenciais intermediários entre as organizações civis. Constatamos que os atores periféricos são importantes na composição de subgrupos que apoiam a ação local das organizações civis pesquisadas.

Palavras-chave: *Accountability*. Transparência. Redes sociais. Organizações civis. Prestação de contas.

Abstract: *In this paper, we discuss the relational aspect of accountability from the study of the interactions of a set of Brazilian civil society organizations involved in the program Adopt One City (A1M). We present a typology to classify these social actors of accountability. Our approach highlight the interactions between the agents of accountability from four resources: recognition, dissemination of news and actions, technical support and supply of information. We show that the importance of the actors of the horizontal dimension is balanced both by the presence of central social actors and for a particular type of agent horizontal dimension. It is specialized state agencies on the issue of control and transparency. These work with potential intermediaries between civil organizations. We found that peripheral actors are important in the composition of subgroups that support local action of civil organizations surveyed.*

Keywords: *Accountability. Public transparency. Social network. Civil organizations.*

1. Introdução

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

É no conceito de *accountability* que encontramos a solução para esse impasse. A discussão sobre as dimensões da política

de *accountability* remete tanto a atuação dos agentes estatais quanto dos atores da sociedade civil. A distinção é sutil, mas muito valiosa. Ultrapassa a discussão sobre o duplo sentido do conceito de "controle social", haja vista suas origens sociológicas, quando foi formulado para expressar o controle do coletivo sobre o indivíduo. Ao enquadrar o desafio de controlar a política a partir do conceito de *accountability*, entendemos ser possível uma visão mais completa do fenômeno, indo além da preocupação com a afetividade dos atores sociais nesse processo. Argumentamos que a perspectiva da *accountability* exige considerar o objeto do controle (os representantes do Estado) também como controladores, com os quais os agentes sociais necessitam interagir para desenvolver suas ações. Por meio do conceito de *accountability* e com base em toda a literatura construída em torno dele, encontramos condições para realizar uma abordagem do controle da política na qual os representantes do Estado são parte importante na produção da transparência e na fiscalização dos agentes públicos. Assim, o enquadramento da questão sob o prisma da política *accountability* permite ultrapassar a agenda da efetividade dos mecanismos de controle isoladamente ao destacar uma nova problemática, qual seja, a interação entre os agentes da política de *accountability* em suas diferentes dimensões. Tendo em vista nosso argumento, a abordagem do controle social fica no meio do caminho ao centrar-se na dimensão social da *accountability*.

A fim de estudar o padrão de interação entre os agentes de *accountability* no Brasil, recorremos à metodologia de Análise de Redes Sociais (ARS), para investigar as estratégias relacionais de um grupo de organizações civis, especialmente ONG's e movimentos sociais participantes do projeto Adote um Município (A1M). Esse projeto tem como meta incentivar o combate à corrupção, motivando e assessorando a atuação de organizações civis de monitoramento cidadão. Ele visa incentivar a organização social a acompanhar e fiscalizar a gestão pública municipal.

Tal ação motiva o surgimento de agentes para atuar na dimensão social da política da *accountability*. Especificamente, incentiva-se a emergência de um tipo de agente social especializado

em ações destinadas a estabelecer o controle sobre os governos locais. Uma característica peculiar desse projeto consiste na estratégia de fortalecer e promover o estabelecimento de vínculos entre atores que atuam no campo estatal (funcionários públicos da área do controle e fiscalização) e aqueles que atuam no campo social (pessoas interessadas em fiscalizar os gastos da prefeitura no município onde moram). A proposta procura associar conhecimento técnico sobre a fiscalização e o conhecimento dos cidadãos sobre a realidade local. Aposta na capacidade de as ações desenvolvidas no campo social complementarem a aplicação do conhecimento especializado, de um lado, e na forma como este pode melhorar o desempenho das iniciativas dos atores sociais, por outro. Portanto, o projeto A1M é relevante para o tema abordado aqui, por incentivar a interação entre os mecanismos de *accountability*.

Adicionalmente, esse projeto oferece outro critério na delimitação do conjunto de organizações que pesquisamos. Vale ressaltar que o universo de organizações sociais no Brasil empenhadas no exercício da *accountability* social é imensurável. Como veremos a seguir, optamos por trabalhar apenas com as organizações sociais que se declaram especializadas em um aspecto da *accountability* social, qual seja, o controle da administração pública local. Considerando que esse é um tema relativamente recente na sociedade civil brasileira – haja vista que as organizações com esse perfil surgiram a partir dos anos 2000, motivadas, principalmente, pelo A1M – nossa amostra é representativa do atual cenário brasileiro. Trata-se de um grupo de agentes da *accountability* social preocupado com o monitoramento das contas públicas. Vale lembrar que este estudo merece ser replicado para os demais grupos da tipologia apresentada neste artigo (quadro 1).

Por último, é preciso ter em mente que o projeto A1M não constitui o foco de nossa análise. Nosso objetivo é, a partir de um tipo específico de agentes da *accountability* social que participam do projeto, conhecer a forma como essas instituições estão conectadas entre si e com os outros mecanismos de controle. Que outros vínculos estabelecem para além do promovido pelo A1M? Que interações privilegiam: para dentro ou para fora do seu grupo? A centralidade dos mecanismos horizontais na política de *accountability* se confirmaria tal como destacado por boa parte da literatura sobre o tema?[2]

A abordagem proposta neste artigo procura contribuir para o debate, problematizando e investigando os aspectos relacionais da política de *accountability*. Assumimos que a eficiência dos mecanismos de controle da política não pode ser completamente compreendida sem que se considere a necessidade de interação entre os diferentes atores que visam exercer esse controle. Denominamos de aspecto relacional da política de *accountability* a necessidade de interação para se atingir a eficiência no controle da política.

Todavia, nessa primeira aproximação do tema, limitamo-nos a mapear e analisar as relações de um grupo específico de agentes da dimensão social da *accountability*. Mostraremos que, para as organizações civis atuarem no controle da política, é indispensável a interação com os demais agentes da política de *accountability*, que trabalham em outras dimensões e com os quais devem trocar determinados recursos que viabilizam as iniciativas de controle da política. Nesse sentido, a interação dessas organizações com atores estatais especializados na questão do controle e da transparência pública se mostra essencial para o acesso à informação necessária à prática da *accountability*.

Na primeira seção, apresentamos o deslocamento do enfoque da eficiência dos mecanismos de controle da política em direção ao enfoque da interação entre eles. Na segunda seção, construímos uma tipologia dos agentes sociais de *accountability*, tendo em vista sua relação com o Estado (se chancelados ou não) e sua forma de atuação (se contínua ou intermitente). Na terceira seção, apresentamos os procedimentos metodológicos aplicados para a construção dos dados levantados. Em seguida, as questões discutidas no plano teórico são investigadas empiricamente. O estudo destaca as características da rede social reconstruída, sua morfologia, e, assim, lança nova luz sobre o papel dos atores sociais no controle da política. As considerações finais destacam os principais achados da pesquisa.

2. *Accountability*: da efetividade à interação

Em geral, a literatura sobre a política de *accountability* na América Latina buscou compreender as razões da fragilidade de tais mecanismos na região, sempre investigando as suas dimensões isoladamente[3]. Muita tinta foi gasta discutindo se a falta de controle sobre os representantes dos estados latino-americanos, eleitos ou não, devia-se à ineficiência dos mecanismos verticais ou horizontais. Comumente, foram destacados aspectos da cultura política local e déficits institucionais para explicar o relativo fracasso dos mecanismos de controle da política na América Latina. Shuggart, Moreno e Crisp (2003) destacam, por exemplo, que, em virtude do mau funcionamento dos mecanismos verticais de controle (as eleições), os interesses presentes nessas sociedades não alcançam a dimensão horizontal da *accountability*, o que explicaria sua fragilidade na região. O´Donnell (1998), por sua vez, destaca que a deficiência dos mecanismos horizontais na região se deve a um processo histórico em que se acentuou a identificação da democracia com as eleições. Assim, formou-se na América Latina uma concepção de autoridade política avessa aos componentes liberais e republicanos. Denominada concepção delegativa, ela está baseada na crença de que, uma vez eleito, o representante, em conjunto com seus colaboradores, pode agir livremente para proporcionar o bem do corpo político, conforme o entenda. Nesse contexto, os mecanismos horizontais da *accountability* encontram maiores dificuldade para operarem na região. Em geral, esses argumentos destacam a dimensão vertical como um problema para o funcionamento dos mecanismos horizontais de controle, seja por não funcionar adequadamente, seja por criar uma base de legitimidade para os representantes eleitos agirem conforme entenda o "bem comum".

Peruzzotti e Smulovitz (2002) fizeram uma importante contribuição ao debate quando formularam o conceito de "*accountability* social", o qual destacou um conjunto de ações de movimentos sociais, rede de ONG's e escândalos midiáticos que visam exigir e monitorar a legalidade das ações dos estados na América Latina. Os autores enxergaram nesse fenômeno uma

forma alternativa de exercício da *accountability*, que vinha passando despercebida nos estudos sobre o tema. Além de recuperar a ideia de uma sociedade civil organizada e ativa, o construto reuniu-se em um conjunto de atores e ações que compartilham características comuns e representam importante componente da vida democrática na tentativa de controlar a classe governante.

A introdução do novo conceito, entretanto, não alterou a tônica da discussão. A questão da efetividade da política da *accountability* manteve sua centralidade, sem atentar para o problema da interação entre os agentes da *accountability*, isto é, não se problematizou o aspecto relacional dessa política. O debate seguinte questionou a importância dos mecanismos sociais para a política de *accountability*, principalmente destacando a fragilidade de suas iniciativas no sentido de impor sanções aos transgressores. Sem garantias de gerar consequências punitivas, elemento sobrevalorizado por parte da literatura sobre *accountability*, as acusações que recaíram sobre os mecanismos sociais delataram-nos como uma forma de controle meramente decorativa. Contudo, os adeptos do conceito responderam a essas críticas pontuando a capacidade dos mecanismos sociais para gerarem custos reputacionais, ativar mecanismos horizontais e soar os alarmes eleitorais. Todo o debate esteve voltado para a validade das ações promovidas pelos mecanismos sociais como uma forma de controle da política.

O'Donnell (2001) voltou a oferecer novas contribuições ao debate. Em primeiro lugar, ele estabeleceu a distinção entre agências de balance e asignadas[4], que operam a dimensão horizontal da *accountability*. Enquanto no primeiro caso se destacam as ações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário[5], no segundo, ressaltam-se as agências e os órgãos públicos "legalmente encarregadas de supervisionar, prevenir, desalentar, promover a sanção ou sancionar ações ou omissões presuntivamente ilegais de outras agências estatais, nacionais ou subnacionais" (2001, p. 19)[6].

A segunda contribuição de Guilhermo O'Donnell (2001) foi lançar as bases para uma abordagem da interação entre os diferentes mecanismos de *accountability*, ao destacar a importância da

Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 16 | Número 25 | jan/jul 2014

interação entre os mecanismos horizontal, vertical e social. Em linhas gerais, o enfoque da interação pressupõe que os agentes da dimensão social da *accountability* "proporcionam informação crucial, apoios e incentivos políticos para as difíceis batalhas que as agências de *accountability* horizontal podem ter de empreender contra poderosos transgressores ou corruptos" (O'DONNELL, 2001, p. 22, tradução nossa), enquanto a disponibilidade das agências horizontais pode encorajar o empreendimento de ações de *accountability* social. Na abordagem da interação, os aspectos que dificultam o exercício da política de *accountability* não estão associados diretamente às dimensões isoladas de seus mecanismos, mas à falta de interação entre eles. Sob esse prisma, o aumento da eficiência dessa política está relacionado à interação entre os agentes das diferentes dimensões. Então, torna-se relevante identificar e estudar os padrões de relações estabelecidas entre os agentes de *accountability* das diferentes dimensões.

3. Desagregando a dimensão social: caracterização dos grupos de agentes sociais

Quem são os agentes sociais? Além daqueles do tipo horizontal de balanço e horizontal especializados, para seguir a tipologia de O'Donnell (2001), devemos atentar para os múltiplos atores presentes na dimensão social. É preciso ressaltar que a multiplicidade de atores nesta dimensão ofusca as hierarquias e intencionalidades ali presentes[7]. Como consequência, as análises realizadas sob esse foco são limitadas por natureza, pois serão incapazes de apontar os interesses particulares dos agentes da *accountability* social. Ao agregar vários agentes sociais em uma mesma categoria, não se dá atenção às negociações de interesses entre pares ou com agentes de outras dimensões. Também não se discute a importância relativa de um ou outro agente social na organização das ações empreendidas conjuntamente. Eis uma contribuição importante que pode ser alcançada pela perspectiva da interação.

Para avançar nessa direção, neste estudo oferecemos uma tipologia que ajuda a entender a diversidade de atores e de estratégias que o conceito reúne. Partimos dos argumentos de Peruzzotti (2009), quando identifica tipos e estratégias dos agentes que operam na dimensão social da *accountability*. Em primeiro lugar, destacam-se os movimentos sociais, com um caráter mais contingente e pontual. O segundo tipo de ator possui uma natureza perene. Trata-se de associações civis altamente profissionalizadas, muitas vezes criadas a partir dos movimentos sociais. Por sua vez, o terceiro ator envolvido nessa área é a mídia independente, em especial a de caráter investigativo. Esse ator se particulariza em relação aos agentes anteriores por não se organizar no campo do associativismo civil. A mídia é tida ora como uma possível aliada dos atores sociais, ora como a responsável por realizar investigações e denúncias.

As ações desses atores, em muitos casos, pressupõem interações entre eles, nas quais se trocam, sobretudo, apoios às atividades promovidas. Peruzzotti (2009) argumenta que, embora os movimentos sociais geralmente iniciem suas ações localmente, eles tendem a expandir sua área de influência com o apoio de associações civis. Também, deve-se atentar para a relação desses atores com a mídia, por meio da qual buscam aumentar o alcance de suas iniciativas. Em relação às estratégias desses atores, Peruzzotti (2009) destaca as estratégias jurídicas, midiática e de mobilização, que se realizam a partir da interação entre esses três tipos de atores.

A estratégia jurídica remete à interação com as agências especializadas de controle. Ela se caracteriza pela formulação de demandas e denúncias diretamente ao Judiciário, ao Ministério Público ou ao Tribunal de Contas. Entretanto, trata-se de uma interação de via única, na qual os agentes sociais seriam os ativadores dos mecanismos horizontais. A estratégia midiática centra-se na exposição e denúncia pública de comportamentos desviantes, por intermédio dos veículos de comunicação. Sua vantagem encontra-se, principalmente, na capacidade de gerar uma agenda pública que pode influenciar os funcionários públicos, acelerar decisões e condenar transgressores da lei. Já na estratégia de mobilização, as ações remetem à realização de protestos e manifestações que visam chamar atenção para os

Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 16 | Número 25 | jan/jul 2014

problemas que querem combater. Seu êxito se manifestaria na capacidade de garantir atenção pública a reclames particulares.

Embora os argumentos de Peruzzotti remetam à abordagem da interação, sua perspectiva tem menor alcance que a formulação de O'Donnell, pois não destaca a necessidade de interação dos agentes sociais com os agentes horizontais de balanço e, mesmo quando formula a relação com as agências especializadas, toma os agentes sociais como acionadores dos mecanismos horizontais. Além disso, a dimensão da eficiência se sobressai nos argumentos, isto é, não se ressalta a interação como uma variável necessária para o sucesso das ações de *accountability*, independentemente do tipo de agente, mas sim como uma consequência das ações dos agentes sociais, que estabelecem suas interações para alcançarem seus objetivos.

Em nossa tipologia dos agentes sociais da política de *accountability*, vamos considerar a natureza desses atores, se têm uma atuação intermitente ou contínua, como faz Peruzzotti. Entretanto, a segunda dimensão da tipologia apoia-se na relação desses atores com o Estado. A escolha dessa dimensão assume que muitas organizações civis, especialmente no Brasil, possuem uma relação forte com o Estado. Em alguns casos, os agentes sociais podem ser chancelados[8] pelos órgãos estatais, isto é, o Estado, por meio de seus representantes, estabelece e busca garantir o funcionamento de mecanismos sociais de controle da política. É o caso, por exemplo, dos conselhos gestores de políticas, orçamentos participativos, conferências, etc., no Brasil. Argumentamos sobre a necessidade de separar esses atores em uma tipologia, pois se trata de um tipo de relação que afeta significativamente as escolhas das organizações civis. No entanto, outros mecanismos de *accountability* social se estabelecem e se mantêm por iniciativa de seus membros, sem que seja necessária a chancela dos órgãos estatais. Essas organizações estão em melhores condições para relacionar-se com os agentes da dimensão horizontal.

A combinação das duas dimensões (natureza do agente e relação com o Estado) resulta na elaboração de uma tipologia capaz de identificar quatro grupos de agentes da *accountability* social, quais sejam: (1) os que **não recebem chancela** do Estado e atuam de forma **contínua**; (2) os que **não recebem chancela** do Estado e atuam de forma **intermitente**; (3) os que são **apoiados pelo aparato estatal** e atuam de forma **contínua**; e (4) os que são **apoiados pelo aparato estatal** e atuam de forma **intermitente**. O quadro 1 classifica e exemplifica os tipos agentes dos mecanismos de *accountability* social, de acordo com uma tipologia proposta, com destaque para aqueles pesquisados neste trabalho.

Quadro 1 – Tipos de mecanismos de accountability social

		Possui chancela estatal?	
		Não	**Sim**
Atua de forma...	**Contínua**	Monitoramento cidadão: ONG's, projetos, redes, fóruns e movimentos especializados no combate ao mau uso do dinheiro público (combate à improbidade administrativa e à corrupção).	Procedimento administrativo; forma de cogoverno (Ex.: conselhos gestores de política).
	Intermitente	Protesto; jornalismo investigativo; imprensa; associações de bairro e de moradores; associações e federações comerciais; sindicatos; associações profissionais; outras ONG's e movimentos sociais; instituições de apoio.	Coprodução (Ex.: Orçamento Participativo, conferências, audiências públicas); democracia direta; universidades.

Fonte: Ribeiro, 2011. Elaboração própria.

Com base nessa tipologia e na discussão apresentada, vamos aplicar a abordagem da interação entre os mecanismos de *accountability*. Isso significa que, neste artigo, nosso interesse está nas estratégias relacionais dos agentes, em especial daqueles que atuam na dimensão social. Não analisamos o desempenho de cada mecanismo isoladamente. Assumimos que a eficiência dos mecanismos é afetada pelas relações que estabelecem entre si,

Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 16 | Número 25 | jan/jul 2014

mas não testamos essa hipótese aqui. Neste estudo exploratório, limitamo-nos a investigar o padrão relacional de um tipo específico de agente social, a fim de encontrar suas preferências relacionais. Consideramos que o aspecto relacional da política de *accountability* exige que as ações desenvolvidas para o controle da política se estruturam mediante as interações dos diferentes mecanismos. Essas interações são as vias por onde ocorrem trocas de recursos, que, apesar de não garantirem o sucesso das ações, são indispensáveis para que elas aconteçam. Assim, procuramos investigar se o padrão relacional das organizações civis pesquisadas envolvem agentes de diferentes dimensões da política de *accountability*. Também procuramos pesquisar de que forma os diferentes agentes se inserem nessa rede. Trata-se, portanto, de um estudo exploratório e descritivo. Não temos a pretensão inicial de testar uma hipótese, mas sim de conhecer como se configura o domínio da rede de organizações civis envolvidas no monitoramento cidadão em um caso específico: o projeto A1M.

4. Metodologia

Para aplicar a abordagem da interação no estudo da política de *accountability*, mobilizamos técnicas de Análise de Redes Sociais. Estudamos as interações de organizações civis que desenvolvem ações de fiscalização e promoção da transparência na gestão pública sem a chancela do Estado e de forma contínua. Seguindo nossa tipologia, essas organizações são classificadas como agentes de monitoramento cidadão (quadro 1). Embora algumas organizações se envolvam com outros temas, todas as instituições que participaram da pesquisa declararam ter o controle da administração pública como uma das suas linhas de ações centrais, quando não exclusiva. Durante o período de realização da pesquisa, as organizações civis entrevistadas faziam parte do projeto A1M, cujo foco é incentivar a criação ou assessorar ONGs que atuem como agentes locais preocupados em desenvolver ações de fiscalização da gestão pública municipal. Diante da impossibilidade de identificar e entrevistar todos os agentes de monitoramento cidadão em atuação no Brasil, optamos por selecionar organizações civis associadas ao projeto A1M. Presumimos que o fato de as organizações pertencerem a um mesmo projeto poderia levá-las a intensificar as relações entre si. Se essa hipótese se confirmasse, as chances de encontrarmos outros agentes de *accountability* na rede seria menor. Caso contrário, teríamos mais uma razão para sugerir que as ações relacionadas à política de *accountability* necessitam de interações para além daquelas estabelecidas entre agentes da mesma dimensão.

Os dados apresentados aqui foram coletados no período de 8/3/2011 a 18/4/2011. Enviamos um questionário, via *e-mail*, às 112 instituições que constavam como participantes do projeto A1M à época. Eles foram reenviados em diferentes intervalos de tempo. A partir do segundo envio, as organizações foram contatadas, também, por telefone. Apenas em cinco casos não foi possível contato com as organizações civis. Durante o período de coleta de dados, descobrimos que, à época, 19 instituições haviam sido desativadas ou haviam desistido das iniciativas de monitoramento cidadão[9]. Portanto, haviam restado 88 possíveis participantes. Desse número, 44 instituições (50% do público potencial), apesar de responderem positivamente ao nosso contato por *e-mail* e telefone, não devolveram o questionário preenchido. Os outros 50% responderam à pesquisa. Nosso universo, portanto, foi de 44 organizações civis, o que gerou uma rede de 197 instituições[10]. Como o foco da pesquisa era o padrão relacional das instituições de monitoramento cidadão do projeto A1M, não enviamos o questionário às outras organizações que apareceram na rede.

No questionário, propusemos quatro "geradores de nomes", que permitiram identificar as relações das organizações civis participantes em relação a quatro tipos diferentes de recursos, quais sejam: reconhecimento, apoio técnico, divulgação de notícias/ação e obtenção de informação. Pedimos aos representantes das organizações que identificassem até três principais instituições (civis ou estatais) com as quais a organização da qual participavam mantinha relações para obter cada um dos quatro recursos[11]. Por essa técnica, reconstruímos as relações das organizações participantes. A soma das quatro relações resultou em uma

rede completamente conectada, que recebeu o nome de rede de ação do monitoramento cidadão, descrita na seção seguinte.

5. A rede de ação do monitoramento cidadão

A rede de ação do monitoramento cidadão do projeto A1M[12] é um construto, uma representação das quatro relações mapeadas. A tabela 1 mostra a correlação entre as quatro relações e delas com o construto da rede de ação. O sentido positivo da correlação indica que manter relação em uma rede está associado a ter relação com o mesmo ator em outra rede. Uma associação dessa natureza mostra que as relações se reforçam e, portanto, podemos considerá-las em seu conjunto. A última linha da tabela mostra que todas as relações componentes estão fortemente correlacionadas com o construto, o que reforça sua validade como indicador de um mesmo fenômeno. Assumimos que a política de *accountability* é bastante complexa e que seus agentes interagem por diversas razões, o que, entretanto, não significa que, em relação aos recursos investigados aqui, um único tipo de ator detenha o monopólio. Como veremos na análise das quatro relações separadas, alguns agentes possuem certas vantagens, mas eles não se apresentam como controladores exclusivos dos recursos que investigamos. Inicialmente, analisamos a rede de ação, considerando os quatro recursos que nela circulam simultaneamente, pois nosso interesse principal foi identificar as interações dos agentes de monitoramento cidadão com os demais atores da política de *accountability*.

Tabela1 – Correlações entre redes componentes e rede de ação*

	Reconhecimento	Apoio	Divulgação	Obtenção de informação	Rede de ação
Reconhecimento	1	0,44	0,38	0,31	0,75
Apoio	0,44	1	0,33	0,45	0,77
Divulgação	0,38	0,33	1	0,28	0,69
Obtenção de informação	0,31	0,45	0,28	1	0,69
Rede de ação	0,75	0,77	0,69	0,69	1

Fonte: Ribeiro, 2011. Elaboração própria. Dados de pesquisa.

**Por que acreditar que tais correlações não são produtos do acaso? Em análise de redes, os testes estatísticos são baseados em abordagens numéricas alternativas para calcular erros padrões, sendo as mais robustas o bootstrapping e permutações aleatórias. Essas abordagens utilizam métodos de simulação para calcular distribuições de amostras aleatórias diretamente das redes observadas. São realizados centenas ou milhares de ensaios, calculando a média das estatísticas dessas amostras. Os resultados revelam a probabilidade de os valores observados se repetirem aleatoriamente. O pressuposto é que se a medida calculada para a rede observada não for produto de casualidade, ela será diferente da média calculada para as amostras aleatórias. Quanto à correlação entre as redes mapeadas na pesquisa, o teste mostrou a inexistência de correlação semelhante às observadas entre as amostras aleatórias, validando os valores observados.*

A rede de monitoramento cidadão é composta de 197 atores e possui densidade de 1,13%. Verificamos a presença de 443 relações, que se iniciaram, principalmente, a partir da participação em seminários, cursos, manifestações, encontros relacionados ao tema do controle da administração pública e por afinidades temáticas. Em raros casos, as relações entre os membros da rede foram estruturadas com base sem laços de amizades ou laços formais, como contratos e convênios.

Na rede mapeada, alguns atores centralizam as relações em torno de si[13]. Nesse sentido, destacam-se a ONG Amarribo e o Instituto Fiscalização e Controle (IFC), entre os agentes da *accountability* social. Esses atores receberam, respectivamente, 27,27% e 17,06% dos 176 vínculos possíveis. Entre os órgãos do Estado, o Ministério Público (MP) recebeu 31,25 %, a Controladoria-Geral da União (CGU), 20,45% e o Tribunal de Contas da União (TCU) ,7,39% dos laços possíveis, todos agentes especializados da dimensão horizontal da *accountability*[14].

Os dados iniciais revelam a importância dos mecanismos horizontais do tipo especializada em relação aos mecanismos de balanço. Por outro lado, revelam que os argumentos sobre a centralidade dos mecanismos horizontais da *accountability* devem ser contrabalanceados pela posição de alguns agentes da dimensão social. A tabela 2 mostra a avaliação média realizada pelos entrevistados sobre a capacidade de contribuição das instituições listadas no controle da administração pública[15]. Verificamos que, entre as instituições com

média acima de cinco pontos, estão os agentes da dimensão social e dois atores especializados da dimensão horizontal[16].

Tabela 2 – Avaliação média da contribuição das instituições listadas para o controle da administração pública (combate à corrupção e à improbidade administrativa)

	Média
1. ONGs cujo tema é o controle da administração pública	7,66
2. ONGs que trabalham com outros temas	4,02
3. Movimentos sociais (de mulheres, raça, etc.)	4,09
4. Ministério Público	6,32
5. Controladoria-Geral da União (CGU)	5,93
6. Polícia Federal	5,55
7. As eleições	3,05
8. Tribunais de Contas	4,20
9. Conselhos / Conferências de políticas / OPs	3,73
10. Poder Legislativo	2,14
11. Poder Executivo	1,98
12. Partidos políticos	1,39

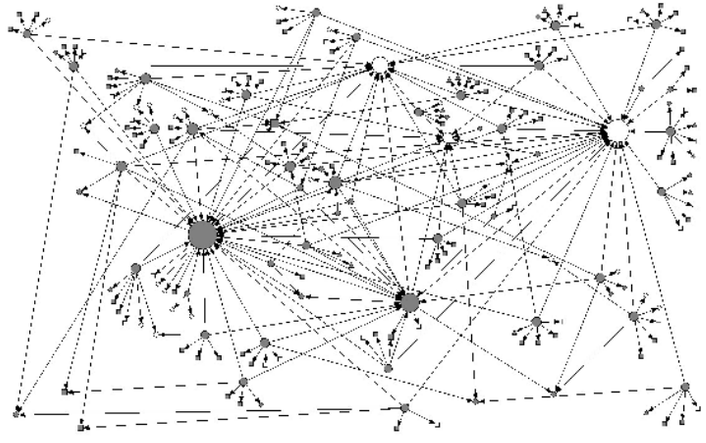
Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

A centralidade das agências especializadas pode ser relacionada às condições favoráveis em que operam. As vantagens desses agentes em relação ao tipo de balanço, destacadas acima[17], parecem refletir no campo relacional mapeado. Ainda é preciso lembrar que tais mecanismos são aqueles acionados pelos agentes de *accountability* social, quando escolhem atuar via estratégica jurídica. Com o questionário de pesquisa, identificamos que, em mais de 92% dos casos, já ocorreu a opção por tal estratégia. Os entrevistados disseram que suas organizações já ofereceram denúncias ou elaboraram petições ao MP ou ao TC, instituições centrais na rede de ação de monitoramento cidadão.

6. Morfologia da rede de ação de monitoramento cidadão

A figura 1 representa graficamente a rede de ação de monitoramento cidadão. As formas e as cores diferenciam os pontos da rede por tipo de mecanismos e dimensão da *accountability*. O tamanho dos pontos diferencia o grau de centralidade dos atores[18]. As formas geométricas na cor branca representam os mecanismos da dimensão horizontal e as formas geométricas na cor cinza, os da dimensão social. Os círculos de cor cinza marcam os agentes de *accountability* social que atuam, continuamente e sem chancela do Estado, nas ações de monitoramento cidadão. Ao observar a figura 1, confirmamos que a política de *accountability* se realiza mediante o relacionamento entre os diversos agentes. As trocas na rede mapeada acontecem entre os atores das diferentes dimensões (horizontal e vertical social). A multiplicidade de formas geométricas na rede expressa a diversidade de relações das organizações pesquisadas. A figura confirma a importância dos atores do tipo especializada (círculo branco). Nota-se que, em alguns casos, eles são mediadores potenciais[19], que garantem a conexão entre algumas organizações na rede. Por exemplo, no canto superior direito da figura, podemos observar como uma agência especializada (CGU) é responsável por conectar um grupo de agentes de monitoramento cidadão e suas sub-redes locais à rede total. Além disso, percebe-se que instituições do tipo de balanço (quadrado branco) se inserem no universo relacional mapeado via periferia da rede, isto é, por meio de laços com organizações civis específicas. Os agentes de balanço da dimensão horizontal não possuem centralidade relevante na rede mapeada.

Figura 1 – Sociograma da rede de ação de monitoramento cidadão



Formas e cores do sociograma, conforme tipologias do capítulo 1:
Círculo branco: agentes do tipo especializadas
Quadrado branco: agentes do tipo balanço
Círculo cinza: agentes sociais de atuação contínua / sem chancela do Estado
Quadrado cinza: agentes sociais de atuação Intermitente / sem chancela do Estado
Triângulo cinza: agentes sociais de atuação contínua / com chancela do Estado
Losango cinza: agentes sociais de atuação intermitente / com chancela do Estado
Quadrado cinza com cantos arredondados: organizações internacionais
Cruz: atores não identificados em relação à política de *accountability*

Fonte: Ribeiro, 2011. Elaboração própria. Dados de pesquisa.

Nossas primeiras observações colocam em primeiro patamar os limites da abordagem da efetividade. Mostramos até aqui que o exercício da *accountability* é uma tarefa que, além de ser multidimensional, é realizada na interação entre seus diferentes agentes. Então, reforçamos os argumentos em favor da perspectiva da interação e sugerimos que as investigações sobre funcionamento adequado dos mecanismos de fiscalização da gestão pública não pode abrir mão de investigar as trocas sociais realizadas entre os diversos atores empenhados nessa atividade.

Além disso, na rede de ação de monitoramento cidadão mapeada, os atores destacados como centrais não representam a única estratégia de relações dos demais agentes. Podemos observar na rede que os atores periféricos mantêm relações com agentes locais da política de *accountability*. Em geral, destacam-se as relações mantidas com os tribunais de conta estaduais, a imprensa local, os conselhos gestores, os Poderes Legislativo e Executivo locais. Essas interações, que na figura 1 podem ser observadas nas formas equivalentes ao "desenho de um pé de galinha", são o canal principal de entrada na rede das instituições de balanço da dimensão horizontal da *accountability*. Esse achado é relevante por indicar que as ações de *accountability* social, especialmente do tipo monitoramento cidadão, dependem bastante de iniciativas particulares e da interação com os atores locais. Sugere, ainda, que a interação local entre os mecanismos de controle é tão relevante quanto interagir com atores centrais.

7. Tipos de relações, posições e papéis dos agentes de *accountability*

Considerando os achados acima, buscamos investigar se o tipo de relação que compõe a rede de ação afeta diferentemente as posições e, consequentemente, os papéis desempenhados pelos agentes da política de *accountability* no universo relacional pesquisado. Procuramos saber se as agências especializadas são sempre centrais para todos os recursos considerados aqui, bem como se as trocas inter e entre grupos possuem o mesmo padrão identificado, ou se, ao contrário, para cada tipo de recurso as redes assumem configuração particular.

Os resultados alcançados ofereceram indícios sobre a forma de realização dos três aspectos da política de *accountability* (informação, justificação e punição)[20]. Esses parecem depender de diferentes estratégias relacionais dos seus agentes. Nessa direção, procuramos investigar se o padrão de interação entre os tipos de mecanismos variava de acordo com os tipos de recursos trocados na rede. Os primeiros achados são apresentados na figura 2. Ali estão representados os padrões de interação para cada tipo de relação que compõe a rede de ação analisada acima. A comparação dos quatro sociogramas registrados na figura 2 permite notar que o padrão relacional apresenta certa variação de caso a caso. O padrão mais diversificado é encontrado no primeiro sociograma. Ele foi construído a partir das relações de reconhecimento entre as organizações. Por esses laços, pode-se argumentar que circula um recurso valioso em termos de política, qual seja, a legitimidade dos agentes de *accountability*. Ao manter relações no intuito de exercer o controle sobre a gestão pública, supõe-se que os respondentes reconhecem os atores citados, em particular, como legítimos e importantes para o sucesso de suas ações. Percebe-se que as interações entre os mecanismos horizontais e sociais acontecem sem grandes alterações em relação à rede total. Na rede de reconhecimento, destacam-se as relações desenvolvidas com as agências especializadas (círculo branco), com o tipo social de atuação intermitente/sem chancela do Estado (quadrado cinza) e, dentro do grupo de monitoramento cidadão (círculo cinza). A presença de relações com agentes do

tipo de balanço e com os agentes dos mecanismos de atuação contínua/com chancela do Estado (triângulo cinza) também pode ser observada.

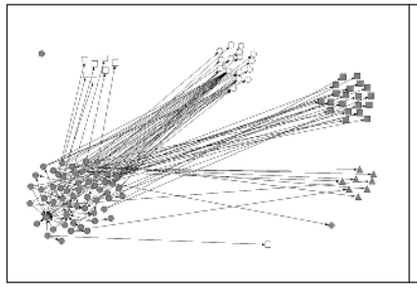
Em especial, o segundo sociograma representa as relações estabelecidas no intuito de **obter apoio técnico**. As principais diferenças em relação à primeira figura podem ser observadas em três pontos. Em primeiro lugar, uma segunda agência especializada, a Controladoria-Geral da União (CGU), se destaca como ator central nesse tipo de relação, ao lado do Ministério Público. Nota-se, também, que a presença dos mecanismos sociais de atuação contínua/com chancela do Estado diminui significativamente. Embora reconhecidos como agentes de *accountability*, esses atores não aparecem como parceiros preferidos das instituições pesquisadas, em nenhuma das três outras relações mapeadas. Em terceiro lugar, surgem na rede algumas organizações que não foram classificadas como agentes de *accountability*; são empresas e instituições do mercado que, possivelmente, apoiam financeiramente os projetos dos agentes de monitoramento cidadão.

Os sociogramas 3 e 4 – respectivamente, relações para **divulgação de ações/ iniciativas** e relações para **obter informações** – apresentam as alterações mais interessantes no padrão relacional. Observa-se que as interações desenvolvidas pelas organizações de monitoramento cidadão no intuito de divulgar suas ações e iniciativas acontecem especialmente segundo a dimensão social da política de *accountability*. Os agentes dos mecanismos sociais de atuação intermitente/sem chancela do Estado (quadrado cinza) – em grande parte dos casos a imprensa local –, e aqueles envolvidos com o monitoramento cidadão (círculo cinza) são os preferidos para esse tipo de relação. Nota-se, também, que a opção por interagir com agentes da dimensão horizontal do tipo de balanço é praticamente abandonada.

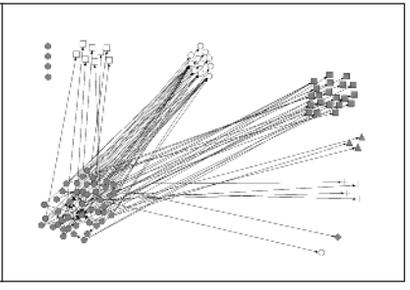
Por sua vez, o sociograma 4 revela que os agentes da dimensão horizontal, sejam de balanço, sejam especializadas, destacam-se fortemente como fonte de informação. Do ponto de vista da literatura, mecanismos horizontais têm papel central na política de *accountability* por serem os atores com os maiores poderes legais para punir os transgressores. Entretanto, nossa análise da rede de monitoramento cidadão reconstruída a partir do projeto A1M revela que esses atores também são centrais por controlar as informações necessárias que alimentam as iniciativas dos agentes sociais da política de *accountability*. Tal constatação remete a uma questão central do tema aqui discutido: como é possível a realização dessa política, especialmente via ações de monitoramento cidadão, em um contexto em que os principais produtores e controladores de informações são também os principais agentes a serem controlados?

Figura 2 – Sociogramas das redes por tipo de relação e tipos de mecanismos

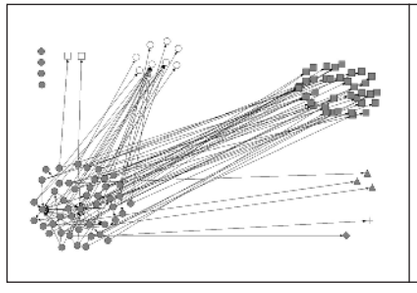
1. Rede de reconhecimento



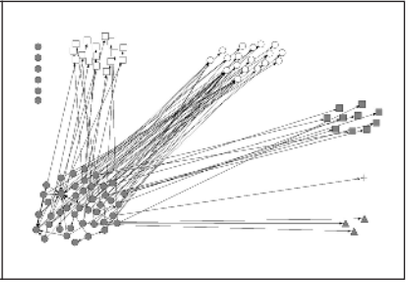
2. Rede de apoio técnico



3. Rede de divulgação de ações



4. Rede para obtenção de informações



Círculo branco: agentes do tipo especializadas
Quadrado branco: agentes do tipo balanço
Círculo cinza: agentes sociais de atuação contínua / sem chancela do Estado

Quadrado cinza: agentes sociais de atuação intermitente / sem chancela do Estado
Triângulo cinza: agentes sociais de atuação contínua / com chancela do Estado
Losango cinza: agentes sociais de atuação intermitente / com chancela do Estado
Quadrado cinza com cantos arredondados: organizações internacionais
Cruz: atores não identificados em relação à política de *accountability*

Fonte: Ribeiro, 2011. Elaboração própria. Dados de pesquisa.

Com base nessas informações, pode-se afirmar que, embora a rede de monitoramento cidadão esteja completamente conectada e composta de múltiplos atores, o que revela a complexidade da política de *accountability*, há evidências que revelam os papéis complementares ocupados pelos agentes das diferentes dimensões na rede estudada. O quadro 2 mostra, em cada coluna, quais são os principais agentes da *accountability* que desempenham os quatro papéis, associados ao tipo de recursos trocados na rede de ação de monitoramento cidadão.

Quadro 2 – Papéis dos principais agentes de *accountability* na rede de ação de monitoramento cidadão

Parceiros nas ações de controle da gestão pública	Apoiadores técnicos	Divulgadores de ações e iniciativa	Fornecedores de informação
Agentes de todas as dimensões	Agentes especializados da dimensão horizontal	Agentes especializados da dimensão horizontal	Agentes especializados da dimensão horizontal
	Atores do mercado	Agentes da dimensão social de atuação intermitente e sem a chancela do Estado	Agentes de balanço da dimensão horizontal
		Agentes de monitoramento cidadão (dimensão social de atuação contínua e sem a chancela do Estado)	

As evidências encontradas em relação aos papéis dos agentes de *accountability* foram confirmadas por meio de modelos de análise em rede sociais aplicados para avaliar a tendência de existirem relações entre dois grupos de agentes da *accountability*. Separemos três grupos: o grupo dos agentes de monitoramento cidadão, o grupo dos agentes especializados da dimensão horizontal e um terceiro grupo com os demais atores da rede. A tabela 3 mostra os resultados. Com já foi evidenciado nos gráficos da figura 2, as agências especializadas tendem a ser a instituição preferida entre as organizações civis pesquisadas. Comparado aos outros grupos, esse grupo de agentes da dimensão horizontal tende sempre a ser mais procurado pelas instituições que responderam à pesquisa[21]. O tipo de recurso influencia principalmente a tendência em manter relações dentro do grupo de monitoramento cidadão. Observa-se que as relações intragrupo mantidas para obter informações tendem a não acontecer (0,99). Relações internas ao grupo com a finalidade de conseguir apoio técnico (1,29) são relações que apresentam uma tendência fraca se comparadas às demais. Esse tipo de relação segue a mesma tendência das relações de reconhecimento referidas a outros agentes de *accountability*. Observando as relações de reconhecimento, é interessante notar que os agentes de monitoramento cidadão tendem a se revelar como parceiros nas ações de *accountability*, porém essa parceria se revela apenas em mais um dos outros três recursos mapeados.

Tabela 3 – Tendências dos agentes de monitoramento cidadão a estabelecer laços

	Relações de reconhecimento	Relações de apoio técnico	Relações de divulgação de ações/ iniciativas	Relações para obtenção de informações
com agentes de monitoramento cidadão	1,72	1,29	1,65	0,99
com agentes do tipo especializadas	2,41	3,14	2,70	4,40
com outros agentes	1,28	1,76	1,65	1,31

Fonte: Ribeiro, 2011. Elaboração própria. Dados de pesquisa.

8. Considerações finais e desdobramentos

Este estudo tem como referente empírico um conjunto de organizações civis que têm pretendido exercer o controle sobre a gestão pública com ações que visam combater a corrupção e a improbidade administrativa. Enquadramos a demanda dessas instituições sob o prisma da política de *accountability*. Ao abordar o problema da atuação da sociedade no controle da política sob esse prisma, criamos melhores condições para conhecer e analisar a atuação das organizações civis que pretendem estabelecer o que chamam de "controle social", isto é, atores da sociedade civil controlando e fiscalizando as ações dos gestores públicos eleitos ou não.

Com base na literatura sobre *accountability*, identificamos duas abordagens, a da efetividade e a da interação. A abordagem da efetividade ocupa-se da eficiência dos mecanismos de *accountability* considerando cada dimensão da política isoladamente. Por sua vez, a abordagem da interação coloca em primeiro nível as relações entre os agentes das diferentes dimensões como uma variável relevante para o bom desempenho da política de *accountability*. Por meio da abordagem da interação, pudemos notar a necessidade das relações intra e entre grupos para que ações que visam à fiscalização da política aconteçam. Mostramos, também, que os agentes da política de *accountability* tendem a desempenhar papéis específicos. Assim, sugerimos que as relações entre esses atores são mais de complementaridade que de subordinação.

É certo que nossos resultados exigem cautela na interpretação de seu alcance e devem ser considerados como tendências observadas no campo relacional mapeado. Investigamos as relações entre um grupo específico de organizações civis da sociedade de atuação perene e que não recebem a chancela do Estado. Entretanto, os achados contribuem significativamente para compreensão do problema da fiscalização da gestão pública a partir da interação entre os mecanismos de *accountability*.

A princípio, considera-se que, no aspecto relacional da *accountability*, foi possível confirmar o papel central dos órgãos estatais (mecanismos horizontais). A estratégia de análise desenvolvida revelou que a centralidade desses agentes na rede mapeada vai além da capacidade legal que possuem para punir os transgressores. Os órgãos estatais são reconhecidos do ponto de vista sociológico nas interações entre os agentes de *accountability*. Entretanto, nossa análise mostrou o maior peso relativo dos órgãos especializados de controle, quais sejam, TCU, CGU, MP, etc. Assim, construímos provas que chamam a atenção para a natureza dos atores da dimensão horizontal, ao se argumentar sobre a importância dessa dimensão para o controle da política. Não são as instituições clássicas do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) os agentes de controle da política mais reconhecidos e acionados pelas organizações civis pesquisadas. As vantagens das agências especializadas em relação aos agentes clássicos, ambos da dimensão horizontal da *accountability*, refletiram-se no papel que assumem na rede de ação mapeada. Enquanto órgãos estatais, como a CGU e o MP, são centrais na rede, órgãos como prefeituras e câmaras municipais só participam da rede a partir de posições periféricas. Muitas vezes, estes são mobilizados como parceiros, porque controlam informações sobre os gastos públicos locais.

Foi possível perceber que a rede mapeada não é composta apenas de organizações civis especializadas em promover a fiscalização da gestão pública local (agentes de monitoramento cidadão). O universo de relações das organizações civis pesquisadas não priorizam apenas relações internas ao grupo. Verificamos o envolvimento dos agentes de diferentes dimensões da política de *accountability* na rede. Isso reforça os argumentos sobre a importância de se desenvolverem abordagens capazes de lidar simultaneamente com os vários mecanismos de controle da política. Foi possível perceber que a política de *accountability*, especialmente a ação das organizações civis na fiscalização dos gastos públicos e, consequentemente, no combate à corrupção, depende de uma rede de interação muito complexa na qual se conectam diferentes órgãos do Estado e vários tipos de organizações civis. Dessa forma, observa-se que o exercício de *accountability* está intrinsecamente relacionado à existência de redes de instituições dispostas a estabelecer o controle sobre a política.

Ainda que observada uma forte tendência de a CGU, o MP e o TCU concentrarem as relações mapeadas, vimos que algumas organizações civis são tão centrais na rede quanto esses órgãos do Estado. Mostramos que as organizações civis tendem a interagir mais entre si, na divulgação de suas ações, seus programas e projetos. Esse achado indica que as ações de *accountability* social não se apresentam fortemente dependentes daa dimensão horizontal, apesar de os atores desta dimensão se configurarem como importantes fornecedores de informação. Assim, o esforço das organizações civis se confirma como um caminho alternativo para o exercício da política de *accountability*, reforçando, assim, os argumentos sobre a importância dos mecanismos sociais nas democracias contemporâneas.

A principal contribuição que podemos retirar da análise apresentada consiste em notar a fragilidade das abordagens focadas na efetividade dos mecanismos de *accountability*. Ao atentar para o aspecto relacional dessa política, percebemos que o encadeamento das ações entre os seus diferentes agentes não é tão linear como se supõe. Trata-se de uma interação circular, em que os recursos passam de um grupo de agente a outro. Não há razões para teorizar sobre os efeitos de possíveis deficiências de uma dimensão sobre a falta de efetividade das outras. Vimos que os agentes de *accountability* mobilizam diferentes atores, que desempenham papéis específicos, mas não exclusivos. Nesse sentido, embora as agências especializadas se destaquem como centrais e importantes fornecedoras de informação para o exercício de monitoramento cidadão no caso estudado, não são os únicos agentes a desempenharem essas funções. Além disso, precisamos lembrar que são essas agências que, hoje, admitem a impossibilidade de supervisionar todos os agentes públicos no Brasil. Consequentemente, elas investem pesados esforços para incentivar e reforçar a atuação dos agentes sociais na questão da transparência e da fiscalização dos recursos públicos locais.

O tema da interação entre os mecanismos de *accountability* tem ainda uma grande agenda a responder. Um dos desdobramentos mais importantes deste trabalho talvez esteja em indicar a necessidade de aprofundar a investigação sobre os posicionamentos dos órgãos estatais em relação à atuação das organizações civis como agentes de controle da política. A abordagem desenvolvida abre a possibilidade de responder a essa questão, analisando simultaneamente os mecanismos de *accountability* a partir da interação entre eles.

Anexo 1 – Exemplos de agentes de *accountability* por dimensão e tipo

Dimensão horizontal	**Exemplos:**
Tipo: balanço	1 Poder Executivo / associações que representam o Executivo municipal, estadual ou federal (Ex: Federação Catarinense dos Municípios) 2 Poder Legislativo/comissões 3 Poder Judiciário
Tipo: especializadas	4 CGU 5 TCs / MP 6 Conselhos fiscais/agências
Dimensão vertical social	**Exemplos:**
Tipo: contínua/sem chancela	7 Monitoramento cidadão (ONGs, projetos, redes, fóruns)
Tipo: contínua/com chancela	8 Procedimento administrativo 9 Cogoverno
Tipo: intermitente/sem chancela	10 Jornalismo investigativo / mídia 11 Protesto 12 Associações de bairros/associações de moradores 13 Associação / federação comercial e sindicatos 14 Instituições de apoio / outras ONGs e movimentos sociais / associações profissionais
Tipo: intermitente/com chancela	15 Coprodução 16 Democracia direta 17 Universidades
Dimensão vertical eleitoral	**Exemplo:**
Tipo: eleições	18 Projetos de conscientização do voto
Outros mecanismos	**Exemplos:**
Tipo: organizações internacionais / tratados / acordos.	19 OEA / Mercosul

Fonte: Ribeiro, 2011. Elaboração própria.

Notas:

1 Uma versão em espanhol deste artigo foi publicada pela Revista Foro Internacional 216 (vol. LIV, abr.-jun., 2014, n 2), com o título "La interacción entre los mecanismos de rendición de cuentas bajo el prisma del análisis de redes sociales: un estudio sobre la red de monitoreo ciudadano del Proyecto A1M".

2 O projeto A1M é uma iniciativa do Instituto de Fiscalização e Controle e da ONG Amarribo. Para mais informações, veja http://www.adoteummunicipio.org.br/ e http://www.ifc.org.br/projeto/index.php

3 O´Donnell (1998), que cunhou a distinção clássica entre as dimensões horizontal e vertical da *accountability*. A primeira remete à existência de agências estatais e órgãos estatais legalmente instituídos para fiscalizar e, por vezes, punir os representantes do Estado; a segunda se caracteriza como um conjunto de ações civis "com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não" (p. 28).

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

5 Para O'Donnell (2001, p. 19) a *accountability* horizontal de balanço sofre pelo menos de quatro limitações. Suas instituições (1) "tendem a atuar de maneira muito reativa e intermitente"; (2) tendem a atuar de forma muito dramática, criando conflitos altamente visíveis e custosos entre as supremas instituições estatais; (3) geralmente, as ações promovidas são percebidas como motivadas por razões partidárias; e (4) "devido a suas próprias funções específicas e, consequentemente, ao foco de atenção dos seus líderes, as instituições de balanço são um instrumento de controle tosco para a crescente complexidade das agências estatais e suas políticas". Pode-se, ainda, acrescentar uma quinta limitação, qual seja, a baixa credibilidade dos Poderes Legislativo e Executivo entre os cidadãos.

6 Neste estudo, consideramos no Brasil instituições como Controladoria-Geral da União, tribunais de contas, Ministério Público, Polícia Federal, etc. O'Donnell destaca algumas vantagens deste tipo de agência em relação às instituições de balanço. Agências especializadas, por serem proativas e contínuas, podem ser eficazes em prevenir ou dissuadir ações ilegais das agências que supervisionam. Elas invocam critérios profissionais em suas ações e, assim, resguardam-se de motivações partidárias e políticas. Como resultado do alto grau de profissionalismo e de sua atuação contínua, elas seriam capazes de examinar complexas questões de políticas estatais. O desenvolvimento dessa nova institucionalidade contribui para um melhor desempenho da *accountability* horizontal e, em certo sentido, para superação dos problemas causados pelas concepções delegativas.

7 Essa é uma questão que merece atenção especial. No Brasil, alguns pesquisadores realizam essa discussão indiretamente, ao investigar o caráter plural da sociedade civil. Em especial, veja Guza Lavalle, 2002, e Kunrath, 2006.

8 Chancela consiste no lançamento de um selo de autenticidade, carimbo ou marca d´água especial, que confere o mais alto grau de validação, segurança e personalização dos documentos, tornando-os válidos perante os órgãos que os analisarão posteriormente. Ao classificar dessa forma a relação dos mecanismos sociais com Estado, procurou-se destacar a dependência de alguns deles em sua instalação e seu funcionamento.

9 O medo e as ameaças contra a vida dos participantes das instituições foram alguns dos motivos alegados para o fechamento de algumas ONGs.

10 Tendo em vista que a participação era voluntária, foi impossível superar o número de resposta alcançado, após várias tentativas via telefone e *e-mail*. Para garantirmos que os resultados de nossas análises não fossem afetados por essa limitação, tomamos o cuidado de testar, por meio da técnica de *bootstrapping* e permutações aleatórias das relações observadas, a validade de rede mapeada. Em outras palavras, buscamos ter certeza de que a estrutura de relações que encontramos não foi obra do acaso. Sobre o teste, veja-se nota 23 deste artigo. Vale destacar, ainda, que não houve viés induzindo as escolhas das organizações que aparecem na rede, uma vez que os respondentes tiveram liberdade para indicar seus principais parceiros em relação a cada recurso pesquisado. Observamos, ainda, que nenhuma das organizações que não responderam à pesquisa foram citadas por seus pares. Apenas se houvessem ocorrido casos amplamente mencionados, os resultados apresentados aqui seriam afetados. É importante também ficar claro que a rede final incorpora todos os parceiros citados pelas 44 organizações que participaram da pesquisa. Isso significa que as organizações que participavam do programa à época citaram mais de 153 organizações com as quais estabeleciam algum tipo de relação na expectativa de exercer o monitoramento cidadão, mas que não faziam parte do projeto Adote um Município.

11 Em relação ao recurso "reconhecimento", solicitou-se a cada respondente a indicação de instituições com as quais sua instituição já manteve relações visando promover o controle da administração pública. Quanto ao recurso "apoio técnico", solicitamos nomes de instituições com as quais estabeleceram algum tipo de colaboração técnica. Para o recurso "divulgação de notícias", pediu-se o nome de instituições às quais recorriam para divulgar sua atuação sobre o controle sobre a administração pública. Quanto ao recurso "obtenção de informação", perguntamos sobre as instituições às quais procuravam/consultavam para obter informações relevantes para estabelecer o controle sobre a administração pública. Investigamos, também, a origem dos laços entre as organizações civis.

12 A fronteira da rede se definiu pela estratégia nominalista; a inserção na rede não supõe, pois, que seus atores estejam conscientes de uma atuação em rede.

13 O impacto da centralidade desses atores na interação entre os mecanismos de *accountability* será retomado adiante.

14 Para chegar aos percentuais citados, dividimos as relações observadas de cada ator (quantas vezes o ator foi citado) por 176, que corresponde ao número de relações possíveis – 44 (número de organizações entrevistadas) x 4 (número de relações possíveis com um mesmo ator). Multiplicou-se o resultado final por 100.

15 Perguntamos: "Há hoje no Brasil várias instituições que podem contribuir para o controle da administração pública no seu município? Em uma escala em que zero quer dizer não contribui e 10 contribui muito, em sua opinião quanto cada uma das instituições abaixo contribui para esse tipo de controle? (Anote o quanto contribui em cada espaço corrrespondente)"

16 Em relação a esse ponto, vale destacar um ganho ao aplicarmos a análise de redes sociais. A análise da tabela 2 tende a sugerir uma maior intensidade de relações entre as organizações civis, em primeiro lugar, e dessas com as agencias especializadas, em segundo lugar. Todavia, como veremos, a análise de rede permitiu identificar um padrão de relações no qual as interações com agencias especializadas foram realizadas com maior intensidade.

17 ver nota 4 deste artigo.

18 Utilizamos o termo "centralidade" para expressar a importância de diferentes agentes da política de *accountability*. Ao analisarmos nossos dados, utilizamos, inicialmente, a média das avaliações realizadas pelos entrevistados sobre a capacidade de contribuição das instituições listadas no controle da administração pública. Ou seja, buscamos mensurar o prestígio dos diferentes tipos de agentes (tabela 2). A partir desse ponto, continuamos utilizando o termo "centralidade" para expressar o prestígio dos atores na rede mapeada. Entretanto, esse prestígio passa a ser medido pelo grau de centralidade de entrada (*indegree*), isto é, o número de vezes que um ator foi citado. A rede mapeada não apresenta nenhuma limitação para o uso dessa medida. Do ponto de vista técnico, consultamos diferentes manuais de Análise de Redes Sociais sobre a questão (WASSERMAN, STANLEY e FAUST, Katherine. *Social Network Analysis Cambridge University Press, Cambridge U.K.*, 1999; HANNEMAN, ROBERT & RIDDLE, Mark. *Introduction to social network methods*. 2005 (disponível *online* em: http://www.faculty.ucr.edu/~hanneman/); NOOY Wouter de; BATAGELJ, Vladimir e MRVAR Andrej. Exploratory Social Network Analysis with Pajek. Cambridge University Press, New York, 2011.). Trabalhamos com um universo relacional no qual há restrições para outros tipos de centralidade, tais como a centralidade de saída (*outdegree*), de intermediação (*betweenness*) e de proximidade (*closeness*). No primeiro caso, sabemos que a centralidade de saída não faz sentido para um gerador de nomes que limita a possibilidade de atores serem citados. Já as outras medidas citadas não podem ser utilizadas na rede devido à presença de atores que não foram entrevistados na estrutura. Reconhecemos que esse aspecto afeta o grau de centralidade *indegree*, porém, como nossa abordagem está interessada em identificar o prestígio dos atores a partir da perspectiva dos agentes de monitoramento cidadão que participaram da pesquisa, não há problemas em utilizar esse indicador para falar em centralidade dos atores na rede.

19 Potenciais, porque não foram pesquisados atitudes e comportamentos dessas instituições em relação aos demais mecanismos de controle da política.

20 Ver Schedler, 2004.

21 A tendência a estabelecer laços é observada quando são registrados valores >1.

22 O anexo 1 lista exemplos de cada tipo de ator representado na rede.

Referências

LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata Mirandola. **Os bastidores da sociedade civil: protagonismos, redes e afinidades no seio das organizações civis** – Versão Preliminar – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap. São Paulo, set., 2006.

O'DONNELL, Guilhermo. ***Accountability* horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política.** Isonomía Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, n. 14, 2001, p. 7-31.

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova,** São Paulo, n. 44, 1998, p. 27-54.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Accountability social: la otra cara del control.** In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Controlando la política. Ciudadanos y Medio en las nuevas democracias latinoamericanas.** Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRL, 2002.

PERUZZOTTI, Enrique. **A política de accountability social na América Latina.** In: PERRUZOTTI, Enrique; SIMEONE, Márcio; ARROYO, Miguel. Sociedade civil e participação. Módulo IV do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

RIBEIRO, Antônio Carlos. **Estado, sociedade e o controle da política: centralidade e interação entre os mecanismos de accountability.** Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Pós-Graduação em Ciência Política. Dissertação de mestrado, 2011.

SCHEDLER, Andréas. **¿Qué és la rendición cuentas?** México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Ifai), 2004.

SHUGART, Soberg; MORENO, Erika & CRISP, Brian. **The accountability deficit in Latin America.** In: MAINWARING, Scott & WELMA, Cristopher. **Democratic accountability in Latina America,** Oxford, Oxford University Press, 2003.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. Sociologias,** Porto Alegre, ano 8, n. 8, 2006, p. 156-179.