

11º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)
31 de julho a 3 de agosto de 2018, Curitiba

Área Temática 08 - Participação Política

DE QUEM DESCONFIAM OS CONSELHOS?
**POSSIBILIDADES DE CONTROLE E ACCOUNTABILITY NAS INOVAÇÕES DEMOCRÁ-
TICAS**

Bruno Grisotto Vello¹

Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (DCP-USP)
Pesquisador júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM)

¹ Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela concessão de bolsa de mestrado e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) pelo financiamento da pesquisa a que este artigo se vincula – projeto “Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar” (CEM-Cepid/Fapesp, nº 2013/07616-7). Agradeço também Adrian Gurza Lavalle, Hellen Guicheney, Fernando Peres Rodrigues, Rogério Barbosa e Bruno Pessoa pelas valiosas orientações e discussões acerca da pesquisa que originou este artigo.

Resumo

O artigo oferece uma apreciação sistemática da capacidade de conselhos de políticas públicas de produzir controle e *accountability*. Argumenta-se que conselhos são capazes de exercer controle (incidência sobre as ações ou intenções de agir de outrem) e *accountability* (responsabilização e aplicação de sanções sobre ações pregressas de outrem). No entanto, a lógica a partir da qual realizam esses expedientes não atende de maneira cabal aos critérios de uma compreensão destes conceitos pautada nos moldes institucionais do governo representativo. Para compreender a lógica do controle ou *accountability* que instâncias de inovação democrática – e, neste caso, conselhos – podem realizar, é preciso, antes, reconhecer os padrões dilatados da governança das políticas públicas, que são próprios do complexo Estado contemporâneo. Colocam-se duas perguntas. Quem são os atores sujeitos ao controle e *accountability* potencialmente exercidos pelos conselhos? E que tipo de atividades pretendidas por eles passam pelo crivo dessas instâncias? Para respondê-las, analisam-se cerca de 4 mil decisões publicadas por todos os conselhos de três municípios em um período de sete anos. Os resultados apontam que, diferentemente do que se pode esperar, outros tipos de atores que não os estatais são os destinatários mais frequentes das decisões dos conselhos analisados. Suas decisões recaem, majoritariamente, sobre implementadores societais das políticas sociais que devem passar pelo crivo dos conselhos para obter recursos públicos, e sobre atores da iniciativa privada cuja atuação autônoma pode causar danos a objetos protegidos por políticas ambientais e urbanas e, como tais, sofrem fiscalização dos conselhos.

Introdução

A ideia de *accountability* pode ser relacionada com duas compreensões complementares da democracia que, à primeira vista, soam incompatíveis. Por um lado, o conceito remete teoricamente à legitimidade do distanciamento entre governantes e governados. É próprio das democracias contemporâneas, e desejável, que governos sejam conduzidos por grupos detentores de discricionariedade sobre decisões coletivas. Por outro lado, o conceito está simultaneamente pautado na ideia de que, a despeito de inevitável e legítimo, esse distanciamento deve ser objeto de constante desconfiança e, como tal, necessita ser administrado através de instituições que permitam movimentos de reaproximação entre preferências dos governados e ações dos governantes (Dunn, 1999).

Parte da força do conceito advém justamente desta capacidade de reconhecer a convivência pacífica entre estas compreensões – a legitimidade e a desconfiança da lacuna entre representantes e representados. Em termos institucionais, a quadratura da *accountability* é compatível com a concepção mínima de democracia, como o regime político onde “incumbents lose elections and winners assume office” (Przeworski, 2010, p. 117). Eleições seriam, nesse sentido, a instituição básica de legitimação do distanciamento, a partir de movimentos reiterados e programados de reaproximação. Ao mesmo tempo, todavia, pensar em termos de *accountability* implica também reconhecer que, a despeito de necessárias, eleições – e de maneira mais geral as instituições do governo representativo – são insuficientes para operar a conexão entre cidadãos e governantes pressuposta na democracia – aquela em que os últimos atuam no melhor interesse dos primeiros (Przeworski, Manin, Stokes, 1999).

Sob a ótica expressa acima, a produção de expedientes de *accountability* por instâncias que não as tradicionalmente consideradas pode ser – e de fato tem sido – lida, por diferentes vertentes, como um processo de pluralização das maneiras de reduzir o distanciamento entre representantes e representados, potencialmente complementando limitações intrínsecas das instituições tradicionais (Warren, 2014). Há uma história própria de como esta leitura passou a ser possível na ciência política a partir dos anos 1990 (Gurza Lavalle, Isunza, 2010). O fato é que, graças a ela, hoje, experiências de inovação democrática têm ocupado espaço crescente nos estudos sobre *accountability* democrática (Fox, 2015).

O presente *paper* filia-se às iniciativas que enfrentam este desafio teórico, e busca oferecer contribuições a partir de uma apreciação empírica sistemática da capacidade de uma das principais instâncias brasileiras de inovação democrática – conselhos gestores de políticas públicas (doravante, conselhos) – de produzir expedientes de controle e *accountability*. Argumenta-se que compreender esta capacidade pode ser uma maneira teoricamente prolífica para entender quais possíveis complementaridades (e contradições) instâncias de inovação democrática podem produzir.

De maneira sucinta, controle e *accountability* são entendidos aqui como cognatos. Controle é definido como a incidência de um ator sobre as ações ou intenções de agir de outrem. *Accountability*, por sua vez, constitui uma versão enfática de controle que atende a duas condições: (i) que um ator preste contas a outro sobre suas ações pregressas; (ii) e que o outro possa responsabilizar e, se necessário, aplicar sanções sobre o primeiro.

O artigo não propõe uma análise dos efeitos de controle dos conselhos, mas de sua potencialidade de atuarem como instâncias de controle. Em um primeiro nível de análise, o *paper* construirá o problema de pesquisa, a partir de uma discussão com a teoria. Como se argumentará, estudos do tema têm apontado que a crescente complexidade dos padrões de controle e *accountability* demanda indagações acerca da realização destes expedientes nas democracias contemporâneas considerando duas principais questões: *quem são ou devem ser os atores passíveis de serem sujeitos a relações de controle e accountability democráticos? E quais de suas ações são ou devem ser controladas?* Em um segundo nível de análise, por sua vez, o trabalho buscará responder estas perguntas. Fará isso cotejando resultados empíricos às compreensões explícitas e implícitas nas teses da literatura de conselhos, não ignorando, pois, o conhecimento disponível para balizar o esforço de análise. O quanto os resultados diferirão das noções presentes na literatura, e o quanto permitirão contribuir para a compreensão de padrões de controle e *accountability* pouco ou nada produzidos pelas instituições tradicionais responderá pela relevância do caminho de pesquisa proposto.

Além desta introdução, o texto possui cinco seções. A primeira trará uma discussão conceitual acerca de controle e *accountability* e esclarecerá como estes conceitos podem ser utilizados de maneira precisa para pensar o processo de pluralização institucional da democracia. A segunda se concentrará sobre o primeiro nível de análise, e tem por objetivo levantar o problema e as perguntas de pesquisa apontadas acima. Isso será feito a partir de uma discussão com a literatura de *accountability*, indicando como a evolução recente dos estudos do tema tem apontado para a relevância de se pensar instâncias de inovação democrática na ótica do conceito, e de fazê-lo a partir da indagação quanto aos atores sujeitos ao controle e à *accountability* democráticos. A terceira seção abordará parte do segundo nível de análise apontado acima. Investigará a evolução da literatura de conselhos, buscando identificar como essas instâncias foram ou não consideradas a partir das noções de controle e *accountability*, e que tipos de atores a literatura pensou serem os possíveis “controlados” por conselhos. A quarta seção procurará responder as perguntas formuladas a partir da montagem e análise de um banco de dados inédito com 4 mil decisões publicadas nos diários oficiais por todos os conselhos localizados em três municípios brasileiros de grande porte (Belo Horizonte, MG; Guarulhos, SP; e Porto Alegre, RS) em um período de sete anos (2005-2011). Os resultados obtidos serão discutidos em diálogo com as compreensões da literatura de conselhos levantadas na segunda seção. Por fim, considerações finais serão traçadas na quinta seção.

1. Controle e *accountability*: conceitos cognatos

Mesmo que a *accountability* seja identificada como um bem democrático, o conceito é amplo, e pode ser mobilizado 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 contrapesos entre executivo, legislativo e judiciário. Nesse sentido, é preciso delimitá-lo analiticamente com o intuito de oferecer operacionalizações viáveis para pensar o papel da inovação democrática.

Accountability e controle constituem cognatos, e podem ser pensados de maneira abstrata como espécies de ossaturas conceituais cuja carga analítica é oferecida pelos conteúdos que revestem seus elementos básicos – portanto, com a “musculatura”, ou “carne” que envolve esta “ossatura”. Quanto mais variados os tipos de instâncias empíricas analisados a partir desses conceitos, mais diversos os conteúdos que revestem seus elementos constitutivos, mais plurais suas encarnações e, portanto, mais desenvolvida sua musculatura. Esse processo de variação das instâncias empíricas consideradas a partir do conceito tem implicações analíticas e teóricas positivas quando pluraliza as encarnações do mesmo sem, todavia, ferir sua ossatura – revela novas possibilidades de teorização a partir dos possíveis usos do conceito. No entanto, quando essa ampliação das instâncias empíricas consideradas sob seu bojo envolve casos que não correspondem de maneira cabal à sua ossatura, ou estrutura conceitual, tem-se, como resultado, a perda de precisão, e o alargamento excessivo do conceito, o que, traz problemas conceituais, e demanda correções².

Em terreno estritamente conceitual, teoricamente neutro, controle é definido como a incidência de um ator (*Alfa*) sobre as ações ou intenções de agir de outrem (*Beta*) (Dahl, 1982). Em uma relação de *accountability*, os elementos do conceito de controle ganham qualificações próprias – constitui, pois, uma versão enfática de controle. Em primeiro lugar, a relação entre os dois atores, *Alfa* e *Beta*, qualifica-se em um momento anterior ao do exercício do controle, em que *Alfa* transfere ou delega a *Beta*, uma responsabilidade ou poder de atuação sobre um conjunto de questões caras a *Alfa*. *Alfa* passa então a ter o direito de requerer a *Beta* que o informe e justifique suas decisões em relação ao conjunto de categorias de ação cedidas à discricionariedade do último. Se não o fizer a contento, por sua vez, *Beta* corre o risco de sofrer sanções aplicadas por *Alfa*. Em suma, a ossatura conceitual da *accountability* pode ser resumida em cinco elementos constitutivos³:

2 A consideração de instâncias empíricas que não correspondem à ossatura do conceito não é diferente do que Sartori (1970) chamou de *conceptual stretching*. No entanto, como este texto busca diferenciar claramente entre a pluralização dos conteúdos que revestem a estrutura conceitual e a não correspondência de instâncias e esta estrutura (apenas a última leva ao *conceptual stretching*), recorrer à metáfora ossatura-musculatura constituiu uma estratégia didática que pareceu pertinente.

3 Baseado em Lindberg (2013, p. 209). A nomenclatura dos elementos foi alterada.

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

A alteração da musculatura que reveste os elementos desta ossatura conceitual pode fornecer cargas analíticas a partir das quais o conceito é teoricamente tratado. Confirma-se a seguir como essa alteração permite distinguir diferentes tipos de *accountability*, sem, no entanto, ferir a estrutura básica do conceito. Em uma relação de *accountability*-eleitoral⁴, eleitores (agentes de *accountability*) transferem discricionariedade a representantes políticos (sujeitos à *accountability*) sobre um conjunto de decisões coletivas (as quais conformam um domínio). No período entre-eleições, governantes prestam contas de suas decisões, informando os eleitores e justificando suas ações, por meios variados. Na eleição seguinte, os eleitores aplicam sanções sobre seus representantes aprovando ou não sua conduta por meio do voto, elegendo ou não os incumbentes. É o conjunto desses conteúdos (musculatura) aplicados à ossatura do conceito o que fornece a carga analítica para se pensar teoricamente a *accountability*-eleitoral, e considerar valores e insuficiências das eleições.

Não obstante, é possível, mantendo a ossatura conceitual da *accountability*, e apenas alterando a musculatura que a reveste, conceber relações completamente diferentes da eleitoral, ou mesmo da democrática, mas que persistem obedecendo fielmente à ossatura conceitual da *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 se explicar aos gerentes sobre os serviços realizados (informação e justificação), estando sujeitos às sanções colocadas pelos últimos. Neste caso, os conteúdos aplicados à ossatura conceitual de *accountability* resultam em uma relação hierárquica oposta à da *accountability*-democrática (este tipo poderia ser chamado de *accountability*-burocrática), 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.

O enquadramento teórico deste artigo diz respeito a relações políticas no interior de regimes democráticos, de maneira que as relações de controle que aqui interessam são aquelas

4 Neste artigo, os subtipos do conceito serão distinguidos pelo recurso da hifenização, de maneira a tornar claro quando se está falando de uma musculatura específica que reveste a ossatura, e quando se está falando da ossatura em si.

que compreendem as diversas possibilidades de conexão entre cidadania e autoridades tomadoras de decisões coletivas, próprias dos regimes democráticos contemporâneos. Argumenta-se que a investigação de diferentes encarnações da *accountability* para pensar as relações não apenas eleitorais entre governados e governantes é um exercício benéfico, pois permite construir uma visão mais precisa acerca da complexidade dos sistemas políticos contemporâneos (Warren, 2014). E mais, o reconhecimento de que há subtipos, encarnações, do conceito em democracias, para além de sua concepção eleitoral, permite pensar implicações normativas relacionadas às possíveis complementaridades teóricas entre formas alternativas e tradicionais de *accountability* (Lindberg, 2013).

2. Quem é, ou deve ser controlado na democracia contemporânea?

Este movimento de pensar diferentes encarnações da *accountability* não é uma novidade na literatura. Desde meados da década de 1990, quando o conceito passou a ser crescentemente utilizado, parte importante dos autores do campo dedicou-se justamente a apontar as múltiplas possibilidades de ampliação do escopo de aplicação empírica da *accountability*. Isso envolveu explorar diferentes tipos de *accountability*, o que, por sua vez, permitiu identificar diferentes musculaturas e, em alguns casos, levou a distensões da ossatura conceitual.

Trabalhar com essa variação da musculatura conceitual da *accountability* permitiu à teoria explorar diferentes questões. A primeira iniciativa a ganhar notoriedade partiu de O'Donnell (1994). A *accountability* esteve no cerne da tipologia proposta pelo autor para explicar as diferenças entre países dotados de estabilidade política e aqueles marcados por interregnos autoritários. O'Donnell defendeu que em ambos os conjuntos seria possível encontrar em funcionamento dispositivos de *accountability*-vertical, através dos quais cidadãos utilizam o voto para premiar ou punir seus governantes. Não obstante, apenas os países de democracia estável contariam com o funcionamento satisfatório de mecanismos de *accountability*-horizontal, que incluem os pesos e contrapesos entre os três poderes e a existência de agências estatais de controle. Na concepção do autor, os dispositivos do tipo horizontal contam com atores exclusivamente estatais ocupando as posições de agentes do controle e também de sujeitos a ele. Além disso, não apenas políticos eleitos, mas também o conjunto mais amplo de funcionários públicos poderiam constituir atores sujeitos à *accountability*-horizontal.

Peruzzotti e Smulovitz aderiram ao debate, defendendo que os diagnósticos pessimistas acerca do estado das “novas democracias” (sobretudo as latino-americanas) estariam pautados em um olhar demasiadamente focado nas instituições tradicionais. Segundo os autores (2002, p. 33), os déficits dos mecanismos tradicionais poderiam ser compensados pelo crescimento de ações de controle localizadas no âmbito da sociedade civil. Os autores cunharam

o tipo *accountability*-vertical para designar ações de organizações da sociedade civil e movimentos sociais capazes de impactar os cálculos políticos dos tomadores de decisão.

As iniciativas societais consideradas no tipo social prescindem de mecanismos formais para exercer controle sobre os atores sujeitos à *accountability*, e isso rendeu críticas quanto a uma distensão (alteração da ossatura) excessiva do conceito (Wampler, 2004). Ainda assim, é possível pensar iniciativas societais de controle que contam com caminhos institucionalizados de incidência. Este é o caso de instâncias híbridas, localizadas no Estado, dotadas de mecanismos formais de incidência sobre as políticas, porém constituídas não apenas por atores estatais, como também representantes da sociedade civil, que receberam a classificação de *accountability*-transversal (Isunza, 2006). O tipo transversal propiciou novas contribuições àqueles que pensam a incidência societal nas políticas públicas (Fox, 2015).

A leitura dos tipos indicados acima indica que grande parte do movimento de pluralização dos conteúdos com que tem sido revestida a ossatura conceitual da *accountability* ocorreu sobre os agentes da *accountability*. Em um sentido que evidencia a crescente complexidade da governança democrática, cidadãos individuais, atores políticos eleitos ou não, burocracias estatais especializadas, atores societais agindo de maneira autônoma e atores societais inseridos em interfaces socioestatais tornaram-se, todos, possíveis agentes da *accountability*.

É pertinente notar, todavia, que enquanto esses agentes se pluralizaram, os atores sujeitos a ela não seguiram o mesmo caminho nos estudos do tema. Apesar de alguma variação entre atores políticos eleitos e integrantes de burocracias estatais, este âmbito concentrou-se exclusivamente em atores provenientes da esfera estatal⁵. À primeira vista, esta parece uma opção óbvia, afinal, o Estado é âmbito por excelência da tomada de decisões coletivas nos sistemas democráticos. Ainda assim, é preciso lembrar que uma das faces dos Estados contemporâneos diz respeito justamente à variedade de atores não estatais envolvidos na tomada de decisões e responsáveis pela gestão das políticas.

Esta questão tem sido apontada por literaturas mais recentes, que têm criticado o olhar enviesado dos pesquisadores para o Estado e provedores estatais das políticas públicas (Jajal, 2008). Com a pluralização de atores legítimos que exercem autoridade e influenciam decisões coletivas, torna-se necessário indagar quanto à existência de mecanismos de controle e *accountability* para as novas relações entre Estado, sociedade civil, e iniciativa privada. Assim, investigar iniciativas de *accountability* direcionadas a atores não estatais tem-se tornado um horizonte relevante de pesquisa.

With the growing fragmentation of the state through decentralization, contracting out and privatization, providers of public services (for which the state is

5 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, 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, Houtzager 2012, p. 150, ênfase adicionada).

ultimately responsible) are often non-state actors. The result is a growing disjuncture between traditional *accountability* mechanisms and the new forms of pluralistic governance (...). Despite this changing context, we have little understanding of social *accountability* initiatives when they target the diverse set of non-state actors (Joshi, Houtzager, 2012, p. 154).

Atualmente, a presença de atores não estatais na entrega de serviços públicos, tal como OSCs em políticas sociais, tem sido apontada como um objeto deste tipo de análise (Houtzager, Joshi, 2008). Estudos recentes (Warren, 2014) também têm apontado a possível presença de atores societários ocupando posições de fiscalização sobre agentes do mercado, com o objetivo de evitar danos a objetos cuja proteção e regulação costuma ser exercida pelo Estado, tais como o meio ambiente, e o espaço urbano.

Estes desenvolvimentos recentes mostram que uma compreensão teórica da *accountability*-democrática centrada no Estado é insuficiente conceitualmente para dar conta da complexidade das relações políticas em sistemas democráticos contemporâneos. Se o objetivo for compreender relações de controle em um mundo de governança crescentemente complexa, é necessário pluralizar as possíveis encarnações do conceito de *accountability* no que tange aos atores sujeitos a ela, não os restringindo aos estatais, mas sim àqueles que exercem autoridade pública, tomam decisões coletivas e as implementam. Ademais, a compreensão de que instâncias híbridas podem exercer funções de controle outrora localizadas nas mãos do Estado suscita a indagação sobre quais outras possíveis iniciativas de *accountability* poderiam ser transferidas a estas instâncias, tais como o exemplo da fiscalização sobre agentes de mercado apontado acima. Localizados nas fronteiras que separam Estado e sociedade civil, conselhos constituem um objeto de especial interesse para este tipo de investigação. Com isso em mente, este artigo se propõe a responder as seguintes perguntas: quem são os atores sujeitos ao controle e à *accountability* potencialmente exercidos pelos conselhos? E que tipo de atividades pretendidas por eles passam pelo crivo dessas instâncias?

3. Conselhos e controles na literatura

Como os estudos sobre conselhos consideraram ou não as questões acima? E de maneira mais geral, como os conceitos de controle e *accountability* foram mobilizados para pensar conselhos? Como se verá, não apenas inexiste um consenso acerca do significado de “controle” na literatura de conselhos, como também são raras as ocasiões em que o termo é acompanhado de um trabalho de precisão conceitual. Isso se explica pelo fato de “controle”, no cenário nacional, constituir categoria nativa, própria dos atores, incorporada pelos autores, e utilizada como repositório de significados diversos⁶. Como consequência dessa trajetória,

⁶ As aspas serão utilizadas como sinal diacrítico para designar a utilização do termo “controle” como categoria nativa. Com isso, busca-se diferenciá-lo do conceito tal como definido na seção 1.

diferentemente das distinções postuladas no capítulo anterior, “controle” e, mais especificamente, “controle social”, acabou se tomando para a literatura um conceito mais forte, exigente e utilizado do que a própria *accountability*.

É possível encontrar pelo menos duas acepções de “controle” assumidas pela literatura. Uma geral, ligada à ideia de incidência, e uma específica, mais próxima à noção de fiscalização, ou reação. Quanto à primeira, pode-se identificar que, por um lado, a literatura reconhece a conexão entre “controle” e a ideia de incidência dos conselhos, por exemplo, a partir de definições como “a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública (...)” (Arantes, Mesquita, Machado, et al. 2007, p. 471). Por outro lado, a confluência semântica com propostas mais afetas à ideia de eficiência governamental ligadas à agenda da segunda onda de reformas estruturais do Estado, levou a que iniciativas de caracterização mais específica do conceito buscassem conectá-lo a concepções exigentes de democratização. Assim, não é raro encontrar definições de “controle social” acompanhadas de exigências acerca das condições de operação para um tipo de incidência desejável – e.g. partilha de poder e processos dialógicos –, e dos efeitos esperados desta incidência – e.g. conquista da cidadania, fortalecimento da sociedade civil, e concretização dos interesses da coletividade (van Stralen, Lima, Sobrinho, et al. 2006; Arantes, Mesquita, Machado, et al. 2007; Serafim, 2007). Confira-se, por exemplo, a definição de Serafim (2007, pp. 41-2):

[...] denominamos controle social ampliado aquele que permite um debate político amplo sobre a definição dos sentidos das políticas públicas e ações do Estado, com postura mais ativa e propositiva de uma ampla diversidade de atores, que repercutirá nas decisões estratégicas sobre políticas públicas e ações do Estado, definindo novos sentidos e horizontes para as políticas públicas e visando gerar transformação com ativa participação da sociedade.

A segunda acepção do termo diz respeito ao “controle” como um tipo de ação reativa dos conselhos, em contraposição a sua atuação propositiva. Neste caso, “controle” passa a constituir uma entre um conjunto mais amplo de atividades dos conselhos, mais voltada a “impedir o Estado de transgredir” (Tatagiba, 2002, p. 91). Vale notar que, enquanto as definições da seção 1 veem a aplicação de sanções como um momento importante do processo de *accountability* no que tange à incidência, pois atrela uma ideia de *enforcement* à sua atuação, a literatura participacionista brasileira apresenta, por vezes, desconfiança sobre estes expedientes, considerando-a uma atividade menos desejável aos conselhos. Isso é particularmente claro no caso das concepções deliberacionistas da literatura (e.g. Cunha, 2010). As razões para esta hierarquização valorativa são esclarecidas por Almeida (2009), e Almeida e Tatagiba (2012). As autoras argumentam que um tipo de ação reativa por parte dos conselhos, ao mesmo tempo que institucionalmente relevante, por lhes proporcionar capacidade de veto nos processos decisórios das políticas, os colocaria em uma posição desconfortável caso não

venha acompanhada de atribuições de discussão sobre diretrizes das políticas e tomada de decisões de planejamento. Isso, porque, sem poder propositivo, conselhos estariam diante de um dilema entre duas alternativas indesejadas – aprovar a continuidade do fluxo decisório da política, apesar da discordância de seu sentido, ou reprová-lo, impedindo que a implementação da política chegue ao usuário (ver também o diagnóstico de Cardoso, 2003).

Diante deste cenário, investigar como a literatura pensou conselhos a partir do controle e da *accountability* não equivale a investigar a utilização destes conceitos pela mesma. É preciso concentrar-se na forma como a ideia de controle, compreendida aqui como incidência dos conselhos, foi considerada pela literatura. Para isso, será utilizada a divisão da literatura de conselhos em três momentos proposta em Rodrigues (2017).

O primeiro momento diz respeito aos anos 1990, quando conselhos começaram a ser implementados em larga escala e, por seu caráter incipiente, ainda tinham indefinidos seus papéis e atribuições. A indefinição institucional foi compensada, no âmbito da literatura, a uma disputa quanto aos rumos que seu objeto deveria assumir, envolvendo um esforço de invenção do próprio sentido dessas experiências⁷. Conselhos constituíram, neste momento, uma aposta, não apenas de atores conectados à luta pela redemocratização, como também dos autores relacionados com eles, de que tais espaços poderiam conformar o *locus* de uma transformação democratizante. A indefinição institucional destas instâncias, somada às expectativas da literatura, depositou sobre elas potencialidades elevadas concernentes a um reordenamento da própria lógica do poder político, e das políticas públicas, em favorecimento às camadas populares (Lüchmann, 2007a; Loureiro, Cunha, 2008)

Esse contexto do primeiro momento levou a literatura a considerar conselhos uma oportunidade de propiciar à sociedade civil a operação de uma transformação democratizante geral de dentro das entranhas estatais. “Controle social”, neste sentido, foi compreendido como “controle” da sociedade sobre o Estado. E seu sucesso dependia de que à primeira fossem proporcionadas as condições de uma participação genuína, ou autônoma, em relação ao último (Souza, Vasconcelos, 2006; Pellegrini, 2007; Loureiro, Cunha, 2008). As análises empíricas, todavia, encontraram resultados desanimadores. Sediando um embate entre atores dotados de recursos desiguais, conselhos acabariam se tornando instâncias inertes, marcados por uma agenda decisória concentrada em assuntos internos, que não lhes conferiam qualquer poder de incidência (Souto, Paz, 2003; Loureiro, Cunha, 2008).

Os conselhos como instâncias empíricas, as perguntas de pesquisa, e os diagnósticos alteraram-se a partir de meados da década de 2000, em mudanças que possibilitam falar em um segundo momento da literatura. De um lado, novos conselhos eram criados em uma gama cada vez mais ampla de setores de políticas. De outro, aqueles já existentes alcançavam um

⁷ O trabalho seminal de revisão do primeiro momento da literatura é de autoria de Tatagiba (2002).

nível de maturidade suficiente para apresentar atribuições institucionais mais claras. Nesse novo cenário, conselhos passaram a ser reconhecidos como parte da estrutura estatal e, portanto, potenciais influenciadores das instituições políticas tradicionais e, simultaneamente, sujeitos aos seus efeitos (Gurza Lavalle, 2011). Essas mudanças possibilitaram a superação da alteridade entre sociedade-estado seguida até então, e um esforço de compreender com maior precisão, afinal, em que consistiam e o que faziam os conselhos.

Novas estratégias metodológicas (análise de regimentos, atas de reunião e decisões publicadas) levaram à constatação de que as possibilidades de incidência dos conselhos se estenderiam não apenas a atores estatais, mas também a prestadores de serviços públicos pertencentes à sociedade civil. Este foi particularmente o caso das políticas de assistência social e de direitos da criança e do adolescente, cuja estruturação envolveu a formulação de uma sistemática de repasses de recursos públicos aos prestadores sociais. Aos conselhos coube definir ou aprovar critérios para a permissão dos repasses, registrar as entidades, aprovar os repasses, e fiscalizar a utilização dos recursos (Baptista, Valença, Pezoti, 2002; Cardoso, 2003). Ademais, ao passo que conselhos seguiram seu caminho de institucionalização, também sedimentaram atribuições regimentais sobre o funcionamento de outras instâncias de inovação democrática – e, portanto, a possibilidade de incidência sobre novos tipos de atores não estatais, neste caso, aqueles envolvidos nestas instâncias. Exemplos envolvem as conferências de políticas, sobre as quais conselhos desenvolveram atribuições de organização e operacionalização (Côrtes, 2002); e conselhos tutelares, que têm suas eleições, a posse de seus membros e, em alguns casos, a própria fiscalização de sua atuação, organizadas pelos conselhos da criança e adolescente (Baptista, Valença, Pezoti, 2002).

No segundo momento, a incidência em si não foi uma questão investigada com frequência. As descrições do funcionamento dos conselhos estiveram mais voltadas a desvendar os condicionantes de atuação destas instâncias. Na passagem para os anos 2010, todavia, a literatura entraria em seu terceiro momento, assumindo questionamentos mais explícitos acerca de sua incidência sobre as diversas fases das políticas públicas (Tatagiba, 2007a; 2007b; Gurza Lavalle, Voigt, Serafim, 2016).

Nesse cenário, achados do segundo momento ganharam maior ressonância, e tiveram implicações teóricas discutidas com maior profundidade. Se, no segundo momento, a constatação de que conselhos exerceriam controle sobre atores da sociedade civil decorria de uma análise descritiva de sua atuação, no terceiro, tornou-se uma decorrência da compreensão de seu caráter de instância híbrida, aplicada ao conceito de controle (Almeida, 2009), e com implicações teóricas não triviais para sua incidência sobre a política. No caso da assistência social, por exemplo, foi reconhecido o papel dos conselhos na transição da lógica de atuação filantrópica e pulverizada das organizações sociais do setor para uma lógica pautada em critérios públicos. Foram também reconhecidos problemas. Em primeiro lugar, questionou-se

a neutralidade dos conselhos no controle de entidades da sociedade civil, que, por vezes, figuram elas próprias, nos assentos dos conselhos (Ibid.). Em termos de incidência sobre a política, autores postularam que atribuições dos conselhos de assistência e direitos da criança sobre entidades societárias lhes demandaria concentração excessiva sobre a fase de implementação da política. Sem poderem incidir sobre sua concepção substantiva, conselheiros se converteriam em burocratas públicos, desviando tempo e energia das questões que realmente deveriam ser objeto de sua atenção (Tatagiba, 2007a; 2007b; Almeida, Tatagiba, 2012).

4. As quatro lógicas de controle nas mãos dos conselhos

O artigo buscará responder às perguntas formuladas na seção 2 a partir de um estudo exploratório de uma amostra de 3914 decisões⁸ publicadas nos diários oficiais por todos os conselhos de três municípios entre os anos de 2005 e 2011: Porto Alegre, RS; Guarulhos, SP; e Belo Horizonte, MG. Todas as decisões coletadas foram lidas uma a uma e classificadas de acordo com diferentes tipologias que serão apresentadas ao longo da seção.

Entende-se que decisões constituem condições necessárias, ainda que insuficientes, para aferir a incidência dos conselhos. Investigá-las permite indicar a fase da política sobre a qual potencialmente incidem e compreender de maneira sistemática os tipos de atores sujeitos à sua atuação, bem como o domínio desta atuação. Em termos gerais, é possível afirmar que decisões constituem uma escolha no sentido de pensar as possibilidades, ou o potencial, de controle nas mãos destas instâncias. Ou seja, decisões não são equivalentes a controle e, nesse sentido, a análise não aferirá *stricto sensu* o exercício do controle tal como postulado conceitualmente (Dahl, 1982), porque não medirá os efeitos das decisões dos conselhos. No entanto, se há capacidade de incidência (e, portanto, controle e *accountability*) nos conselhos, é dos padrões decisórios que esta derivará (Gurza Lavalle, Voigt, Serafim, 2016).

Com os três municípios escolhidos para a análise, não se tem, é claro, pretensão de generalizar os resultados para todos os conselhos do país. Por outro lado, tampouco se pretende limitar os achados a um diagnóstico restrito aos três. São municípios centrais de regiões metropolitanas, com altos índices populacionais e de produção econômica, constituindo um cenário favorável ao desenvolvimento institucional dos conselhos (Almeida, Carlos, Silva, 2016).

⁸ O banco de decisões foi construído a partir da importação de dados presentes no banco de dados do projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar, do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Diferentemente do banco de dados do CEM, todavia, a dissertação não trabalhou com o levantamento censitário das decisões emitidas pelos conselhos nos três municípios, mas sim com uma amostra de 3914 decisões (37,1% do total de 10.538 decisões registradas no banco do CEM). Isso se deveu à necessidade de realizar uma nova coleta de dados de todas as decisões analisadas nos respectivos diários em que foram publicadas originalmente. A amostra foi realizada a partir da estratificação dos dados em nove tipos de decisão e nos três municípios escolhidos, totalizando 27 estratos. Para reportar os dados fazendo referência à população de 10.538 decisões foram utilizados fatores de ponderação que permitissem retornar os dados à sua proporção original.

O crivo mais laxo para delimitar a possibilidade do exercício do controle pelos conselhos consiste em identificar a existência uma relação entre conselhos e outros atores ou instituições. Isso foi feito através da busca de decisões não autorreferenciadas ou não reflexivas. Decisões reflexivas dizem respeito a processos de autorregulação e auto-gestão dos conselhos em que estes definem suas regras gerais de funcionamento; tornam públicos alguns de seus processos básicos, tais como horários de reuniões; organizam eleições internas, entre outros. Se a agenda decisória dos conselhos se concentra em assuntos internos – uma crítica recorrente na literatura, principalmente no primeiro momento – a proporção de decisões reflexivas deve ser suficientemente grande para inviabilizar a tomada de decisões com potencial de controle. A Tabela 1, no entanto, mostra que, do total de decisões publicadas pelos conselhos analisados, pouco menos de um quinto (19,6%) apresentam este caráter. Os outros 80,4% tem outros atores como destinatários e, portanto, possibilitam uma relação de controle.

Tabela 1 - Decisões incidentes sobre o próprio conselho e sobre outros atores

Tipo de ator	Decisões (N)	Decisões (%)
Próprio conselho	2.043	19,6
Outros atores	8.375	80,4
Total	10.418*	100,0

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

* Foram omitidas decisões classificadas na categoria residual (N=120). Categoria residual compreende casos que não se encaixam claramente em quaisquer das categorias existentes, decisões que não incidem sobre atores específicos e casos que incidem simultânea e explicitamente sobre mais de um tipo de ator diferente.

Se os dados indicam que conselhos não têm diante de si fechadas as possibilidades de exercer controle, é preciso então entender quem são os atores potencialmente controlados e quais de suas atividades são postas sob o crivo dos conselhos. Para isso, foram criadas duas tipologias que seguiram orientação indutiva, porém aliada à discussão com as literaturas de *accountability* e de conselhos. A primeira tipologia registrou o ator sujeito à decisão tal como apontado na mesma, e a segunda, o domínio do controle potencial. O cruzamento entre as duas tipologias gerou uma terceira, utilizada para interpretar o padrão empírico acerca das quatro lógicas de controle nos conselhos. Cada uma das lógicas conta com uma combinação diferente entre atores sujeitos ao controle e domínio do mesmo. Confira-se a seguir:

- **Controle sobre operadores estatais da política:** o tipo mais comumente considerado quando se pensam conselhos como instâncias de controle. São decisões cujo domínio é a operação da política, e cujos atores sujeitos ao controle são pertencentes ao Estado (em sua maioria secretarias do Executivo municipal). O domínio envolve o controle do atendimento a critérios públicos de planejamento e execução das políticas, sobretudo as sociais. Em linhas gerais, na fase de planejamento, o Executivo municipal envia aos conselhos

planos e orçamentos setoriais, que contêm prioridades de gastos das políticas. Alguns projetos mais específicos também são submetidos à apreciação dos conselhos. Para implementar a política, atores estatais que desejem receber recursos provenientes de fundos setoriais devem atender a critérios definidos pelos conselhos, responsáveis por liberar os recursos. Finalmente, conselhos também tomam decisões após a implementação da política por seus operadores, assumindo um caráter fiscalizador. Analisam prestações de contas e relatórios de gestão e a aprovação destes relatórios constitui, muitas vezes, um requisito para a continuidade da transferência de recursos supramunicipais.

- **Controle sobre operadores societais da política:** decisões cujo domínio é a operação da política, e que incidem sobre organizações da sociedade civil. Assim como o Executivo, atores societais devem atender a critérios definidos pelos conselhos para receber recursos de fundos setoriais. Conselhos selecionam, a partir desses critérios, projetos de entidades para recebimento dos recursos necessários à implementação da política. Caso as entidades desejem destinar recursos de fundos já recebidos de maneira diferente àquela prevista em seus projetos, devem passar pela autorização dos conselhos. Em termos de fiscalização, se conselhos encontram irregularidades nas parcerias, podem cancelá-las, e suspender a concessão de recursos públicos.
- **Controle sobre agentes produtores de externalidades:** decisões cujo domínio é a produção de externalidades, e os sujeitos ao controle podem ser tanto a iniciativa privada, quanto o Estado e as entidades da sociedade civil. Neste caso, o domínio do controle não envolve a realização a contento da política setorial, mas a garantia de que a atuação autônoma de diferentes atores não cause danos a objetos protegidos pela política. O aspecto setorial é fundamental para compreender a mudança do domínio do controle. Não se trata neste caso de políticas sociais, mas de conselhos inseridos majoritariamente em políticas urbana, ambiental e de proteção do patrimônio histórico e cultural. Conselhos definem regras de zoneamento no município, tais como áreas de proteção ambiental ou zonas cujo desenvolvimento urbano deve atender a interesses sociais redistributivos. Também podem estabelecer regras para proteção do patrimônio público, como critérios de preservação de imóveis e bens públicos tombados. Diversos atores, da iniciativa privada ao Executivo, devem obedecer estas regras, e parte do esforço de garantir o atendimento a elas é realizado pelos conselhos. Conselhos de patrimônio tombam imóveis e, após o tombamento, fiscalizam as iniciativas dos proprietários. Por exemplo, caso o proprietário deseje fazer alterações, deve pedir autorização do conselho, a qual pode ser concedida mediante a determinação de uma contrapartida. Se o proprietário não aderir ao devido processo, e realizar intervenções sem o aval do conselho, este pode lhe aplicar sanções, determinando, por exemplo, o retorno à situação anterior. Conselhos de política urbana, por sua vez, classificam atividades econômicas realizadas no município que possam ter repercussões negativas, e por isso devem ser controladas (por exemplo, manipulação e comércio de substâncias químicas e outras atividades industriais). Já no caso do meio ambiente, parte do processo de licenciamento é feito pelo conselho, que também conta com a atribuição de instância recursal de multas a transgressões ambientais.
- **Controle sobre instâncias de controle e participação presentes no município:** decisões que incidem sobre instâncias de participação presentes no município. Conselhos possibilitam a atuação de algumas das instâncias de inovação democrática locais. Definem suas regras de funcionamento, e gerem alguns de seus processos, como a publicação de horários de funcionamento e a homologação de processos de sindicância de seus membros.

A descrição dos tipos acima, por si só, é interessante, porque deixa clara uma pluralidade de possibilidades de controle a que pouco se atentou até hoje. Um destaque nesse sentido é o tipo controle sobre agentes produtores de externalidade. A literatura de *accountability* mais recente tem apontado para a presença de atores sociais exercendo controle sobre atores de mercado causadores de irregularidades em regimes regulatórios (Warren, 2014). Os dados indicam que este domínio se estende também para atores pertencentes a outros âmbitos, como o próprio Estado, ou qualquer ator que possa causar danos ao território. No caso dos conselhos, esta é uma lógica de controle ainda muito pouco explorada.

A análise da frequência de decisões pertencentes a cada uma das lógicas de controle traz achados ainda mais inesperados. A Tabela 2, abaixo, indica que a lógica com maior frequência é justamente aquela menos estudada, de controle sobre agentes produtores de externalidades. Compreendem 44,1% das decisões de controle potencial, indicando que esta lógica está longe de constituir parte residual da atuação dos conselhos. É preciso destacar, todavia, que, na amostra analisada, a produção de decisões pertencentes a esta lógica é praticamente uma exclusividade dos conselhos de meio ambiente, política urbana e patrimônio histórico e cultural de Belo Horizonte. A forma como os dados se distribuem nos diferentes municípios será objeto de trabalhos futuros. No entanto, já é possível sugerir que esta não constitua uma exclusividade deste município. Diferente de conselhos como saúde e assistência social, os conselhos em questão pertencem a setores menos estruturados federativamente, mas possivelmente estruturados a partir do nível estadual, o que pode levar à conformação de padrões de convergência territorial distintos⁹.

Com 36,5% das decisões de controle potencial, a segunda lógica mais frequente é a de controle sobre operadores sociais da política. Como apontado na seção 2, a incidência de conselhos sobre esses atores é reconhecida pela literatura do tema, ainda que a alta frequência constatada seja uma novidade. Vale também ressaltar que o tipo mais comumente pensado quando se consideram conselhos como instâncias de controle – controle sobre operadores estatais da política – corresponde a apenas 12,4% das decisões de controle potencial, indicando a pluralização expressiva das lógicas de controle operadas pelos conselhos.

Por fim, a Tabela 2 indica uma minoria de decisões de controle potencial (7,0%) pertence à lógica de controle sobre outras instâncias de participação no município. Apesar da baixa frequência, este é um dado importante, pois indica que conselhos podem não operar de maneira isolada, mas inseridos no interior de redes mais amplas de instâncias de controle e inovação democrática. Este será objeto também de explorações futuras, mas o fato de que

⁹ Para o caso específico do patrimônio, por exemplo, pesquisas preliminares indicam que a criação de conselhos municipais do patrimônio é resultado de um programa estadual especificamente destinado à questão em Minas Gerais – o ICMS Patrimônio Cultural. Não à toa, mais da metade dos conselhos municipais deste setor no país localiza-se em municípios mineiros (Gurza Lavalle, Guichenev, Vello, no prelo).

conselhos potencialmente controlam parte dessas instâncias nos municípios indica que estes podem ter uma posição privilegiada nas redes de controle local.

Tabela 2 - Quatro lógicas de controle

Lógica de controle	Decisões (N)	Decisões (%)	% acum.
Controle sobre agentes produtores de externalidades	3.572	44,1	44,1
Controle sobre operadores sociais da política	2.957	36,5	80,6
Controle sobre operadores estatais da política	1.000	12,4	93,0
Controle sobre instâncias de controle/participação no município	5.68	7,0	100,0
Total	8.096*	100,0	

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

*Foram omitidos os casos não pertencentes a alguma das quatro lógicas (N=399)

Supondo que todas as decisões produzissem a contento seus efeitos, o que se poderia dizer da incidência na política por elas propiciada? Como apontado na seção 3, estudos têm sugerido, implicitamente, uma diminuição das possibilidades de incidência na política ou, mais precisamente, uma incidência concentrada em momentos menos relevantes da mesma, quando atores pertencentes a entidades da sociedade civil são sujeitos às decisões. A análise a seguir explora de forma preliminar a questão, a partir das lógicas de controle apresentadas.

Todas as decisões foram classificadas a partir de uma tipologia referente aos momentos da política em que incidem¹⁰. Foram selecionados três tipos, que indicam diferentes capacidades de incidência sobre a política. Decisões de *Definição Geral da Política e Gestão Orçamentária* definem a política mediante o estabelecimento de diretrizes, regulações ou definição de critérios com caráter geral e de natureza vinculante, ou mediante a definição de metas e orçamento da política. Já decisões de *Fiscalização da Política* fiscalizam, aprovam, ou desaprovam a política já executada. Trata-se de análise de prestações de contas que equivalem ao último elemento do processo de *accountability* – a avaliação e possível responsabilização e aplicação de sanções sobre a ação pregressa. Por fim, *Gestão Administrativa da Política* diz respeito a decisões de natureza administrativa concernentes à implementação da política, uma vez que essa já foi definida e, sua execução, regulada (em atos anteriores de definição).

A Tabela 3 cruza as frequências de decisões em cada lógica de controle com o tipo de decisão em termos de incidência na política. O objetivo é compreender os padrões de

¹⁰ A tipologia foi criada pelo projeto *Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar*, do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cepid)

incidência nas mãos dos conselhos a partir da lógica de controle que potencialmente realizam. Padrões decisórios de maior concentração em decisões de Definição e Fiscalização, são considerados de maior capacidade de incidência na política, ao passo que, decisões gestão implicam uma capacidade mais reduzida, já que sua produção obedece a diretrizes e critérios formulados anteriormente (Gurza Lavalle, Voigt, Serafim, 2016, p. 637).

Em concordância com diagnósticos da literatura, os dados indicam que as possibilidades de maior incidência sobre a política ocorrem em decisões sobre operadores estatais. A Tabela 3 indica que decisões de Definição Geral da Política concentram-se nada menos que dez vezes a mais na atuação sobre operadores estatais do que sobre operadores societais da política (36,6% contra 3,8%). Os conteúdos das decisões indicam que isso se deve a uma produção de atos de Definição consideravelmente mais circunscrita nas decisões sobre operadores societais da política. São basicamente editais para a seleção das entidades aptas a receberem os recursos. Apresentam caráter definidor na medida em que estabelecem as regras que entidades devem seguir, e os critérios para a priorização de tipos específicos de atendimento. A maior variedade é patente quando se trata de controle sobre operadores estatais. Conselhos não apenas aprovam projetos de políticas enviados pelo Executivo municipal, como também a adesão do município a programas e parcerias federais e estaduais, além de planos de trabalho e de aplicação de recursos públicos. Ademais, definem critérios e diretrizes diversos: estabelecem regras para a prestação de contas da implementação de projetos e da utilização de recursos, aprovam planos municipais, regulamentam repasses de recursos de fundos setoriais, e fixam normas para a implementação da política. Ao mesmo tempo, a Tabela 3 indica que aproximadamente 90% da atuação dos conselhos sobre atores societais consiste em decisões de Gestão Administrativa, menos afetas à incidência.

Tabela 3 - Lógicas de controle e incidência na política

Tipo de decisão (% de decisões em lógica do controle)	Lógica do controle			Total
	ag. prod. ext.	oper. soc. pol.	oper. estat. pol.	
Definição da política	19,9	3,8	36,6	15,8
Fiscalização da política	3,6	5,7	22,5	6,9
Gestão administrativa	76,5	90,4	40,8	77,3
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (N)	3567	2957	985	7509*

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

*Foram omitidos casos em que a variável "tipologia" (N=22) ou "lógica do controle" (N=399) foi classificada como categoria residual.

Legenda: ag.prod.ext.: agentes produtores de externalidades; oper.soc.pol.: operadores societais da política; oper.estat.pol.: operadores estatais da política

No entanto, há também indícios de que a assunção dessas funções não necessariamente inviabiliza que conselhos realizem outras ações, com maior capacidade de incidência. A distribuição setorial das lógicas de controle na Tabela 4 pode contribuir para entender o porquê. Quanto à atuação sobre operadores da política, sejam eles estatais ou societais, o setor mais produtivo é o da assistência social (AS), com respectivamente 49,9% e 59,3% das decisões totais em cada lógica de controle. A AS é seguida, quanto aos operadores societais, pelos direitos da criança e do adolescente (DCA), e então pela saúde (SAD) e educação (EDUC). Quanto à operação estatal, a ordem se altera, passando a AS a ser seguida pela SAD e pela EDUC, e apenas então pelos DCA.

As análises ainda devem ser aprofundadas, mas os resultados sugerem que a assunção de funções sobre atores não estatais pode, pelo menos em municípios de grande porte, não ser um fator a reprimir a capacidade de exercer controle sobre atores estatais, ligada a um padrão mais pujante de incidência. Enquanto os resultados anteriores mostram que a atuação sobre atores estatais está associada à maior incidência na política, a Tabela 4 sugere que atribuições sobre operadores estatais e societais podem estar concentradas nos mesmos setores, afinal, AS lidera a produção de decisões em ambas as lógicas de controle. Isso indica que, a despeito de lógicas de controle estarem relacionadas a diferentes padrões em termos de capacidade de incidência dos conselhos, é possível que os mesmos conselhos não restrinjam sua atuação a lógicas específicas e assumam padrões variados de atuação.

Tabela 4 - Setor da política e lógica do controle

Lógica do controle	Setor (% de decisões em lógica de controle)							Total (%)	Total (N)
	AS	DCA	EDUC	SAD	AMB	PATR	URB		
ag. prod. ext.	0,0	0,0	0,0	0,0	67,8	25,9	6,3	100,0	3567
oper. soc. pol.	59,2	22,3	8,7	9,7	0,0	0,0	0,0	100,0	2938
oper. estat. pol.	49,9	5,4	16,7	25,3	2,4	0,2	0,0	100,0	939
Total	28,6	13,3	5,3	7,0	31,2	11,6	2,9	100,0	7443*

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar (CEM-Cepid).

* Foram omitidos os casos em que a variável ""setor"" (N=152) ou ""lógica de controle"" (N=399) foi classificada em categoria residual (outros)

Legenda (lógica do controle): ag.prod.ext.: agentes produtores de externalidades; oper.soc.pol.: operadores societais da política; oper.estat.pol.: operadores estatais da política.

Legenda (setor): AS: assistência social; DCA: direitos da criança e do adolescente; EDUC: educação; SAD: saúde; AMB: meio ambiente; PATR: patrimônio; URB: política urbana.

5. Considerações Finais

Aliada à estratégia metodológica escolhida, a renovação das perguntas analíticas utilizadas para descrever as possibilidades de controle assumidas pelos conselhos leva à

constatação de um perfil marcado por lógicas inesperadas de controle. Os resultados mostram que conselhos, a despeito de terem sido entendidos inicialmente como instâncias de democratização das políticas via controle social sobre o Estado, teriam, ao longo de seu processo de implementação, visto alteradas suas atribuições e estas acabaram assentadas nas fronteiras borradas entre sociedade civil e Estado. Isso permitiu que conselhos acabassem assumindo feições variadas, tal como indicado pelas distintas lógicas de controle.

Isso corrobora algumas visões mais recentes da literatura que apontam para a “dupla posição dos conselhos no sistema de controle” – exerceriam “controle externo ao Estado” e, ao mesmo tempo, integrariam a “rede interna de controle do mesmo” (Almeida, 2009, p. 263). Assim, se por um lado, expectativas mais exigentes quanto ao controle dos conselhos sobre os tomadores estatais de decisões públicas não encontram correspondência integral nos dados, por outro, fica claro que conselhos podem realizar outras lógicas de controle, o que pode ser pertinente para preencher hiatos de controle próprios das democracias contemporâneas.

Dois exemplos se destacam. No caso do controle sobre operadores societais da política, uma leitura possível é a de que conselhos constituem instâncias de controle democrático sobre o exercício da política tal como ela acabou sendo instituída nas últimas décadas – a partir de um modelo de governança que envolve a delegação de funções de implementação a atores não estatais. É necessário indagar acerca da responsabilização de atores não estatais que recebem recursos públicos para implementar parte das políticas, afinal não são sujeitos a mecanismos tradicionais de *accountability*-democrática, tais como o voto. Ter representantes de segmentos societais diretamente interessados nessas políticas (usuários, comunidades tradicionais, e outras comunidades de políticas) incluídos em instâncias de controle sobre estes operadores pode ser um insumo inovador nesse sentido.

Raciocínio análogo pode ser aplicado às funções de controle sobre agentes produtores de externalidades. A despeito de este tipo de atividade ocorrer em setores menos relacionados às políticas sociais (ver Tabela 4), a aproximação entre atores interessados na conformação do espaço urbano municipal e processos decisórios relacionados à temática poderia significar possibilidades interessantes de um ponto de vista da inclusão democrática. Esse é particularmente o caso quando considerada a incidência dos conselhos sobre atores provenientes do mercado. Neste caso, ao cancelar atores societais (conselheiros) para fiscalizar atores privados cujas ações podem repercutir negativamente sobre o território onde vivem, conselhos, poderiam submeter atores pertencentes a um mundo mais fortemente marcado por desigualdades econômicas a instâncias capazes de diminuir, ainda que de maneira limitada, a influência destas desigualdades em processos de tomada de decisão coletiva.

Por fim, os resultados abrem caminho para pesquisas futuras que possam avançar a compreensão do papel dos conselhos, em pelo menos dois sentidos. Primeiro, investigar a concretização das possibilidades de controle e *accountability* identificadas nos resultados, a partir

de estudos que analisem decisões mais claramente relacionadas a expedientes de *accountability*, e não apenas controle, e pesquisas que meçam os efeitos das decisões dos conselhos sobre a ação dos atores que potencialmente controlam. Segundo, os dados discrepantes de Belo Horizonte levantam a necessidade de que novas pesquisas sejam realizadas para entender as possibilidades de convergência territorial das características de conselhos. Em que medida estas são atribuições apenas de Belo Horizonte, ou também de outras localidades? E o que está por trás da assunção das mesmas nestes casos?

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, C. Conselhos gestores e regulação: a assistência social em tempos de transição. *Política & Sociedade*, v. 8, n. 15, 3 nov. 2009.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social e Sociedade*, n. 109, p. 68–92, 2012.
- ARANTES, C. I. S. MESQUITA, C. C.; MACHADO, M. L. T.; OGATA, M. N. O controle social no Sistema Único de Saúde: concepções e ações de enfermeiras da atenção básica. *Texto & Contexto - Enfermagem*, v. 16, n. 3, p. 470–478, set. 2007.
- BAPTISTA, M. V.; VALENÇA, M. M.; PEZOTI, R. H. Uma aproximação ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de São Paulo. São Paulo: Instituto Pólis / PUC-SP, 2002.
- CARDOSO, P. Fundo Municipal de Assistência Social da Cidade de São Paulo. São Paulo: Instituto Pólis / PUC-SP, 2003.
- CÔRTEZ, S. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. *Sociologias*, n. 7, p. 18–49, jun. 2002.
- CUNHA, E. S. M. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. In: AVRITZER, L. (Ed.). *A Dinâmica da Participação Local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 93–128.
- DAHL, R. A. *Dilemmas of pluralist democracy: Autonomy vs. Control*. London: Yale University Press, 1982.
- DUNN, J. *Situating Democratic Accountability*. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1999. p. 329–345.
- FOX, J. A. *Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?* *World Development*, v. 72, p. 346–361, 2015.
- GURZA LAVALLE, A. Após a Participação: Nota Introdutória. *Lua Nova*, v. 84, p. 13–23, 2011a.
- GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H.; VELLO, B. Conselhos: Padrões decisórios, ciclos de vida e resiliência em municípios de grande porte. No prelo.
- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA, E. V. 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: CIESAS, 2010. p. 17–82.
- GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. *Dados*, v. 59, n. 3, p. 609–650, 2016.
- HOUTZAGER, P. P.; JOSHI, A. Introduction: Contours of a research project and early findings. *IDS Bulletin*, v. 38, n. 6, p. 1–9, 2008.
- ISUNZA, E. V. Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. In: ISUNZA, E. V.; OLVERA, A. J. (Eds.).

- Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. Mexico, DF: CIESAS, 2006. p. 265–291.
- JAYAL, N. G. New Directions in Theorising Social *Accountability*? IDS Bulletin, v. 38, n. 6, p. 105–112, dez. 2008.
- JOSHI, A.; HOUTZAGER, P. P. Widgets or Watchdogs? Conceptual explorations in social *accountability*. Public Management Review, v. 14, n. 2, p. 145–162, 2012.
- LINDBERG, S. I. Mapping *accountability*: core concept and subtypes. International Review of Administrative Sciences, v. 79, n. 2, p. 202–226, 2013.
- LOUREIRO, C. F. B.; CUNHA, C. C. Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. Ambiente & sociedade, v. 11, n. 2, p. 237–253, 2008.
- LÜCHMANN, L. H. H. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. Política & Sociedade, v. 6, n. 11, 2007a.
- O' DONNELL, G. Delegative Democracy. Journal of Democracy, v. 5, n. 1, p. 55–69, 1994.
- PELLEGRINI, B. O discurso do gestor federal no processo de descentralização política: obstáculos à municipalização do SUS. Ciência & Saúde Coletiva, v. 12, n. 2, p. 325–333, abr. 2007.
- PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. *Accountability* Social: la otra cara del control. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Eds.). Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.
- PRZEWORSKI, A. Democracy and the Limits of Self-Government. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Eds.). Democracy, *Accountability*, and Representation. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- RODRIGUES, F. P. A efetividade dos conselhos municipais de habitação: mecanismos entre decisão e implementação. 2017. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo - USP. São Paulo.
- SARTORI, G. Concept Misformation in Comparative Politics. American Political Science Review, v. 64, n. 4, p. 1033–1053, 1970.
- SERAFIM, L. Controle social nas Agencias Reguladoras Brasileiras: entre Projetos Políticos e Modelo Institucional: a ANEEL nos governos FHC e Lula (1995-2005). 2007. Dissertação de mestrado. Universidade de Campinas - Unicamp. Campinas.
- SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. Articulação entre os Conselhos Municipais. São Paulo: Instituto Pólis / PUC-SP, 2003. 72p.
- SOUZA, D. B. DE; VASCONCELOS, M. C. C. Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 14, n. 50, p. 39–56, 2006.
- STRALEN, C. J.; LIMA, A. M. D.; SOBRINHO, D. F.; SARAIVA, L. E. S.; STRALEN, T. B. S.; BELISÁRIO, S. A. Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. Ciência & Saúde Coletiva, v. 11, n. 3, p. 621–632, 2006.
- TATAGIBA, L. O papel do CMDCA na política de atendimento à criança e ao adolescente em São Paulo. In: SANTOS, A. DOS; TATAGIBA, L. (Eds.). Criança e Adolescente: controle social e política pública. São Paulo: Instituto Pólis / PUC-SP, 2007b. p. 9–78.
- TATAGIBA, L. O papel do COMAS na política de assistência social em São Paulo. In: ARREGUI, C. C. et al. (Eds.). Assistência social: controle social e política pública. São Paulo: Instituto Pólis / PUC-SP, 2007a. p. 49–113.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Ed.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra/ Unicamp, 2002. p. 47–103.
- WAMPLER, B. Expanding *Accountability* through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities. Latin American Politics and Society, v. 46, n. 2, p. 73–99, 2004.
- WARREN, M. E. *Accountability* and Democracy. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Eds.). The Oxford Handbook of Public *Accountability*. Oxford University Press, 2014.