Controle Social: o que as evidências realmente mostram?[1]

DOI 10.36428/REVISTACGU2595-668X112009

Jonathan Fox, American University, Washington D.C., USA

Traduzido por Marcio Cunha Filho

Resumo: As evidências empíricas de impactos tangíveis de iniciativas de controle social são ambíguas. Esta meta-análise reinterpreta as avaliações por meio de uma nova lente: a distinção entre abordagens táticas e estratégicas para a promoção da voz cidadã para melhorar a performance do setor público. Experimentos de campo estudam intervenções táticas e limitadas, baseadas em premissas otimistas acerca do poder da informação como único elemento para motivar a ação coletiva e para influenciar o desempenho do Estado. Estudos sobre estratégias mutidimensionais que geram ambientes propícios para a ação coletiva e impulsionam a capacidade estatal de responder a essa participação são mais promissores. As estratégias-sanduíche possibilitam que "voz" e "dentes" se empoderarem mutuamente, por meio da sinergia Estado-sociedade.

Palavras-chave: Controle Social; Transparência; Participação; Acesso à Informação Pública; Sinergia Estado-sociedade

Abstract: Empirical evidence of tangible impacts of social accountability initiatives is mixed. This meta-analysis reinterprets evaluations through a new lens: the distinction between tactical and strategic approaches to the promotion of citizen voice to contribute to improved public sector performance. Field experiments study bounded, tactical interventions based on optimistic assumptions about the power of information alone, both to motivate collective action and to influence the state. Enabling environments for collective action combined with bolstered state capacity to respond to citizen voice are more promising. Sandwich strategies can help 'voice' and 'teeth' to become mutually empowering, through state–society synergy

Key Words: Social Accountability; Transparency; Voice; Public Information Access; State–Society Synergy

Jonathan Fox *é professor de estudos sobre desenvolvimento na Escola de Serviço Internacional (School of International Service) da American University, onde ele dirige o novo Centro de Pesquisa sobre Controle (Accountability Research Center), um incubador de pesquisa-ação (www.accountabilityresearch.org). Ele também é professor emérito do Departamento de Estudos Latinos e Latino Americanos da Universidade de California-Santa Cruz, do qual foi diretor. Ele obteve seu doutorado em Ciência Política pelo MIT em 1986. Ele tem desenvolvido pesquisas acadêmicas e aplicadas nas áreas de participação cidadã, transparência e controle desde 1982. Suas publicações incluem artigos em Revistas como World Development e IDS Bulletin, bem como working papers publicados em U4: Anti-Corruption Resource Center, IDS e no Relatório de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial de 2016. Ele trabalha de maneira próxima a um grande leque de grupos de interesse público, organizações sociais, fundações privadas e implementadores de políticas públicas. Atualmente, ele faz parte do conselho de diretores da instituição Fundar, um grupo de interesse público mexicano. É também assessor da Frente Indígena de Organizações Binacionais. Ele também foi membro fundador do Painel de Experts Internacionais do Mecanismo Independente de Avaliação da Parceria para o Governo Aberto (OGP). Suas publicações estão disponíveis em www.jonathan-fox.org.*

1 Esta é uma versão traduzida de Fox (2015). A versão original da pesquisa foi financiada pela Parceria Global pelo Controle Social (Global Partnership for Social Accountability – GPSA), uma associação do tipo múltiplo-stakeholder iniciada pelo Banco Mundial. Muito obrigado a Marcos Mendiburu e a Tiago Peixoto pelas suas considerações à versão original deste estudo, e também a Yamini Aiyar , Kiran Bhatty, John Gaventa, Helene Grandvoinnet, Florencia Guerzovich, Scott Guggenheim, Jeffrey Hall, Anuradha Joshi, Richard Holloway, Stuti Khemani, Stephen Kosack, Rosie McGee, Vijayendra Rao, Jesse Ribot, Roby Senderowitsch e Albert Van Zyl, bem como aos três pareceristas anônimos pelos seus comentários específicos e tempestivos a versões anteriores. Obrigado também a Waad Tamaa pelo design e assistência na elaboração das figuras 1 e 2. Eles e a equipe do GPSA não têm nenhuma responsabilidade pelas visões do autor aqui expressadas. Agradeço também à Revista da CGU e a Marcio Cunha Filho pela tradução do artigo para o português..

As estratégias de controle social tentam melhorar a performance institucional, fortalecendo tanto o engajamento cívico quanto a capacidade de resposta do Estado e de empresas. Na prática, o conceito inclui um amplo leque de inovações institucionais que incentivam e projetam a voz cidadã. Na medida em que reforça o poder do cidadão frente ao Estado, o controle social é um processo político; entretanto, distingue-se do controle político de agentes eleitos, em que a voz dos cidadãos é delegada a representantes no período compreendido entre eleições. Esta distinção faz do controle social uma abordagem especialmente relevante para sociedades em que a representatividade governamental é fraca, não responsiva ou mesmo inexistente.[2]

Controle Social é uma categoria guarda-chuva em evolução que inclui: monitoramento e supervisão, por parte dos cidadãos, do desempenho do setor público e/ou do setor privado; sistemas de acesso/disseminação de informações públicas centradas nos usuários; mecanismos de recebimento de reclamações que incluam recursos contra decisões administrativas; assim como participação cidadã no que diz respeito ao processo decisório de alocação de recursos, como é o caso do orçamento participativo. Dentre a diversa gama de experimentos institucionais atualmente em andamento (tanto em pequena quanto em grande escala), analistas começam a reconhecer as diferenças entre, de um lado, instrumentos limitados de monitoramento e de participação da sociedade civil, e, de outro, iniciativas mais amplas de reformas políticas de defesa do interesse público (e.g. JOSHI e HOUTZAGER, 2012).

Iniciativas de controle social estão se multiplicando no contexto global mais amplo do crescente campo de transparência e controle, [3]que também inclui proeminentes reformas de governo aberto e uma extraordinária proliferação de iniciativas voluntárias de múltiplos *stakeholders* que buscam firmar princípios sociais e ambientais, principalmente para o setor privado.[4] Esses esforços diversificados se baseiam na premissa de que "informação é poder" – que transparência necessariamente alavancará controle. Entretanto, teorias da mudança amplamente aceitas e atraentes do ponto de vista normativo, resumidas na frase "a luz do sol é o melhor dos desinfetantes", possuem sustentações empíricas desiguais (FOX, 2007a). Em resposta, tanto profissionais quanto analistas de políticas públicas cada vez mais se perguntam "o que funciona?" – e a resposta continua inconclusiva.[5] A prática no campo do controle social continua muito à frente da pesquisa empírica e teorias relevantes ficam ainda mais defasadas.

A diversidade de iniciativas de mudanças institucionais que podem ser descritas como controle social dificulta os esforços de extrair conclusões mais amplas. Aqueles que procuram respostas do tipo instrumentos universais facilmente replicáveis logo se dão conta de que os processos e os resultados do controle social dependem em grande medida do contexto (GRANDVOINNET, ASLAM e RAHA, 2015; O'MEALLY, 2013). Exigir uma abordagem baseada em evidências não é suficiente. *Repensar* o crescente conjunto de dados pode melhorar nossa compreensão mais geral sobre o controle social, o que, por sua vez, pode contribuir para a criação de estratégias e expectativas mais realistas.

Este estudo reinterpreta os dados das avaliações empíricas e os conceitos analíticos relacionados ao controle social, com a finalidade de ajudar a responder à questão "qual é o próximo passo?". Em primeiro lugar, este artigo

2 Alguns teóricos políticos também argumentam, convincentemente, que eleições – comumente percebidas como o mecanismo de controle público por excelência – são na verdade instrumentos bastante tênues para exercer o controle sobre autoridades públicas, já que os eleitores são frequentemente mais prospectivos do que retrospectivos em seu comportamento (PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999). Veja também Peruzzotti e Smulovitz (2006).

3 Esta tendência internacional tem mudado desde que este artigo foi publicado em 2015 (Nota do Autor)

4 Até o presente momento, os esforços de controle social focados nos setores público e privado se desenvolveram de maneira independente um do outro, com implementadores de políticas públicas de desenvolvimento focados quase que exclusivamente no setor público. No início da década de 1990, as políticas de salvaguarda dos próprios bancos de desenvolvimento multilaterais incluíram processos pioneiros de controle social na avaliação de impacto de políticas ambientais e de políticas voltadas à população indígena, bem como no Painel de Inspeção do Banco Mundial (FOX; BROWN, 1998).

5 Essa foi uma conclusão-chave de um corpo de pesquisa sobre poder de agenda encomendado pela Iniciativa pela Transparência e Controle (Transparency and Accountability Initiative, um consórcio de doadores) e completada pelo Instituto de Estudos de Desenvolvimento em 2010 (CARLITZ, 2013; GAVENTA; McGEE, 2013; JOSHI, 2013; MEJÍA; ACOSTA, 2013). Ainda que seja difícil medir o financiamento total para políticas de transparência e controle no sul global, entrevistas com os financiadores da Iniciativa sugerem que eles investiram aproximadamente US$ 200 milhões por ano (sobretudo, fundações privadas e o DfID – Deparment for International Development). Isso inclui um trabalho de governo aberto mais amplo e não inclui gastos de governos nacionais, de orçamentos participativos municipais, do Banco Mundial, da maioria das agências de desenvolvimento bilateral, ou de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) internacionais com programas amplos de controle social, como a CARE — e o World Vision International.

identifica os limites dos marcos conceituais comumente aplicados ao controle social. Em segundo lugar, uma meta-análise examina, por meio de novas lentes conceituais, a literatura sobre avaliações do impacto do controle social. Esse exercício é embasado, principalmente, em 25 avaliações quantitativas, com ênfase em estudos empíricos amplamente considerados influentes no campo, com base na compreensão dos principais profissionais da área. Em terceiro lugar, o estudo propõe uma série de proposições conceituais devidamente fundamentadas para analisar a dinâmica de estratégias de controle social. Estas proposições são fundamentadas pela abordagem do tipo "sinergia estado-sociedade" relacionada às análises institucionais (EVANS, 1996). A conclusão do artigo apresenta uma ênfase nas coalizões pró-controle que diminuem o distanciamento entre Estado e sociedade.

Para introduzir o argumento principal deste artigo, se destrincharmos as evidências disponíveis a partir das avaliações de impacto, verificaremos que na verdade há duas abordagens muito distintas no que que diz respeito ao conceito guarda-chuva de controle social: as abordagens táticas e as abordagens estratégicas. Abordagens táticas de controle social são intervenções limitadas (também chamadas de instrumentos) e restritas aos esforços por parte da sociedade para projetar sua voz. Sua teoria da mudança pressupõe que o acesso à informação por si só motivará a ação coletiva localizada, que, por sua vez, gerará poder suficiente para influenciar o desempenho do setor público. Abordagens estratégicas de controle social, por outro lado, empregam *múltiplas* táticas, incentivam ambientes que favorecem a ação coletiva para exercício do controle e coordenam iniciativas emanadas da voz cidadã com reformas institucionais que melhoram a capacidade de resposta do setor público. Ao reinterpretar as evidências de avaliação por meio dessa nova perspectiva, conclui-se que os resultados de abordagens táticas são de fato contraditórios, ao passo que a evidência de impactos de abordagens estratégicas é muito mais promissora. Essa interpretação indica a relevância de estratégias de mudanças institucionais que promovam tanto "voz" quanto "dentes" (*teeth* – aqui definido como a capacidade institucional do Estado de responder a iniciativas de participação dos cidadãos). A proposição conclusiva para discussão é que 'estratégias sanduíche' de coalizões mutualmente empoderadoras de atores pró-controle tanto no Estado quanto na sociedade podem desencadear círculos virtuosos de empoderamento mútuo necessários para romper as "armadilhas de baixo controle."

Repensando modelos conceituais de controle social

O campo do controle social superou os modelos conceituais convencionais, e as lições aprendidas por meio da prática deveriam orientar novas abordagens. Esta seção examina as limitações de quatro modelos conceituais amplamente aceitos. Os quatro foram importados de outras agendas intelectuais, e não desenvolvidos com o objetivo de compreender o controle social.

O Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2004 do Banco Mundial sobre a prestação de serviços públicos estabeleceu uma inovadora agenda global, enquadrando os problemas de desempenho na prestação de serviços em termos de deficiências e de percursos do controle (2003). Conceitualmente, o relatório enfatizou o modelo de análise Agente-Principal (P-A) como a ferramenta mais relevante para compreender a relação entre a voz do cidadão e a resposta do setor público. A abordagem P-A se tornou conhecimento convencional nas principais correntes de pensamento sobre desenvolvimento, assumindo que os cidadãos são, em última análise, o *Principal*, independentemente de eles viverem ou não sob regimes eleitoralmente competitivos. Entretanto, quando o modelo P-A é aplicado à governança, ele implicitamente pressupõe o que precisaria demonstrar – que, de fato, os cidadãos detêm o poder. Além disso, essa abordagem frequentemente pressupõe que os cidadãos possuem interesses e objetivos relativamente homogêneos. O problema aqui é o "alargamento conceitual" (SARTORI, 1970). O modelo P-A originalmente se referia a uma relação de mercado bidirecional, como proprietários de ações e gerentes, empregados e gerentes ou consumidores e prestadores de serviços. Quando aplicado à política, o modelo inicialmente focava em relações formais e bem definidas de delegação de autoridade. Cientistas sociais, então, alargaram a metáfora, aplicando-a para relações de poder mais amorfas que envolvessem mera influência, em vez de poder de autoridade, bem como para

relações em que há múltiplos "Principais". Isso diluiu a precisão do modelo. O modelo também apresenta limitações no que diz respeito a relações não hierárquicas de supervisão, como em casos de controle mútuo inerentes a parcerias, instituições de freios e contrapesos e relações informais de controle – todas as quais são especialmente relevantes para processos de controle social.

O Relatório de 2004 se embasou no modelo P-A para propor uma outra metáfora muito influente para compreender o diferente leque de relações de poder entre cidadãos e prestadores de serviços públicos. Na "rota longa", cidadãos exercitam a titularidade do poder político por meio da delegação de autoridade para representantes políticos, que por sua vez administram as burocracias designando autoridades responsáveis pelas políticas públicas, as quais, por sua vez, estabelecem pactos para gerenciar os serviço da linha de frente. Por outro lado, na "rota curta" os cidadãos se conectam diretamente aos prestadores de serviço por meio de diversos mecanismos de monitoramento e participação (e de mecanismos de descontinuidade, se disponíveis). A metáfora das rotas longa-curta não abordou potenciais contribuições de outras instituições públicas que atuam como "freios e contrapesos", como legislaturas, o sistema judicial, instituições de auditoria, *ombudsman*, ou reformas relacionadas ao acesso à informação pública. Ademais, a abordagem da rota curta proposta pelo relatório de 2004 para abordar prestadores de serviço da linha de frente é exclusivamente local, o que reflete uma premissa de que a ineficiência estatal é principalmente local, e não distribuída ao longo da "cadeia de suprimentos" de governança. Uma década depois, resultados não conclusivos sugerem que, no final das contas, a "rota curta" talvez não seja tão curta quanto se imaginava. De fato, influentes pesquisadores do Banco Mundial recentemente concluíram que não existe "caminho curto" quando o problema é o que eles denominam "falha de governo" – análoga à falha de mercado (DEVARAJAN, KHEMANI e WALTON, 2014). Isso sugere que não há nenhuma forma de contornar a questão central do controle político e a estrutura de incentivos que influenciam a intensidade com que agentes eleitos são ou não responsivos perante os cidadãos.

Na segunda metade da década de 2000, documentos oficiais do Banco Mundial começaram a promover um terceiro enquadramento discursivo para questões de controle, lançando mão de metáforas relacionadas ao mercado, que contrastam a "oferta" e a "demanda" por boa governança. Isso refletia as próprias divisões organizacionais internas do Banco Mundial, que separavam os funcionários que trabalhavam com reformas internas do setor público (lado da oferta) daqueles que promoviam interfaces públicas e engajamento da sociedade civil (lado da demanda). Em contraste com o Relatório de 2004, essa abordagem enfatiza as potencias contribuições de instituições que promovem freios e contrapesos e que se encaixam no "lado da oferta" (agências anticorrupção, orçamento aberto, construção de capacidade de monitoramento legislativo, mecanismos de resolução de conflitos, etc.) Ainda assim, a metáfora do mercado sugere que, de alguma forma, a demanda criará sua própria oferta, e vice-versa. O pressuposto implícito de que a mão invisível uniria oferta e demanda é irrealista.

Um quarto marco conceitual para a compreensão do controle se baseia em metáforas espaciais. Controle horizontal se refere ao monitoramento mútuo inerentes às instituições estatais de freios e contrapesos – relações relativamente igualitárias que não se enquadram facilmente nos modelos Agente-Principal (O'DONNELL, 1998). Controle vertical se refere a relações de controle político entre cidadãos e seus representantes eleitos (MAINWARING e WELNA, 2003). Esse é um conceito crucial para compreender a origem do pensamento de reformistas pró-controle, bem como para compreender se sua base de poder pode ajudá-los a alcançar mudanças institucionais. Controle diagonal se refere a combinações híbridas de monitoramento horizontal e vertical, envolvendo engajamento cidadão direto nas instituições estatais (e.g., ACKERMAN, 2004; GOERTZ e JENKINS, 2001; ISUNZA VERA, 2006; PAUL, 1992). Isso pode envolver participação em órgãos de controle do Estado ou em sua gestão direta. Alguns desses órgãos de compartilhamento de poder entre Estado e sociedade são criados de cima para baixo, como nos casos de "espaços convidados" (CORNWALL, SCHATTAN e COELHO, 2007). Eles podem se tornar fortemente participativos, como as conferências nacionais de políticas públicas no Brasil

(POGREBINSCHI e SAMUELS, 2014). Outras instituições de compartilhamento de poder são criadas como resposta a protestos e amplas mobilizações populares de massa, como no caso dos primórdios da administração eleitoral independente do México (AVRITZER, 2002; ISUNZA VERA e OLVERA, 2006).

No contexto dessas metáforas espaciais, as iniciativas de controle social podem ser tanto verticais como diagonais. Elas são verticais quando os cidadãos demandam instituições estatais diretamente, tanto dentro quanto fora de canais eleitorais (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2006). Essas dimensões verticais e diagonais interagem entre si, já que o espaço para o poder cidadão dentro de agências oficiais de monitoramento pode ser criado como resposta a pressões verticais de baixo para cima. Inversamente, alguns argumentam que falhas no processo de controle vertical podem ser a causa da fraqueza dos mecanismos de controle horizontal (MORENO, CRISP e SHUGART, 2003). Onde sistemas fracos de controle horizontal e vertical se alimentam mutuamente, é possível ocorrer as chamadas "armadilhas de baixo controle" (low accountability traps) (FOX, 2007b). Análises desses gargalos do controle requerem destrinchar o Estado em termos de seu grau de institucionalização e eficácia, que com frequência são espacialmente irregulares (O'DONNELL, 1993). Ademais, autoridades nacionais eleitas podem, sob certas condições, ter incentivos para permitir a persistência de regimes subnacionais não democráticos – ou elas podem não ter influência suficiente para dissolvê-los (FOX, 2007b; GIBSON, 2005; GIRAUDY, 2013). Ainda assim, quando iniciativas de controle social repercutem efetivamente no Estado, isso frequentemente ocorre por meio de um caminho que envolve impulsionar ou empoderar a ação de instituições públicas de monitoramento horizontal (FOX, 2007a; PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2006).

Cada um desses quatro modelos conceituais amplos possui suas próprias forças e limitações, mas eles não nos fornecem as ferramentas analíticas necessárias para desenvolver nossa capacidade de categorizar, mensurar e comparar a dinâmica das diversas abordagens que se inserem no conceito guarda-chuva de controle social. É necessário construir um novo conjunto de postulados conceituais, o qual precisa ser desenhado indutivamente a partir de experiência prática adquirida por meio de reformas, incluindo a diferença entre abordagens táticas e estratégicas, a relação entre "voz" e "dentes", entre controle preventivo e repressivo, o desvio de responsabilidade (*squeezing the balloon*), integração vertical e a estratégia sanduíche. Antes disso, contudo, é necessário realizar uma meta-análise das evidências acerca da avaliação de impactos.

Releitura das evidências de avaliação do controle social: o que significam os resultados contraditórios?

Como extrair lições gerais de um corpo de evidências empíricas que cobre diversas iniciativas de reformas em um amplo espectro de contextos diferentes? As evidências de avaliação de impacto do controle social comparam variáveis incomparáveis. Como resultado, não é de se surpreender que as evidências sejam contraditórias – mas isso levanta uma questão sobre como interpretar os achados. É possível dizer que casos isolados em que não há impacto de iniciativas de controle social "refutam" o conceito geral? E será que casos específicos de impacto positivo "confirmam" o conceito geral? Isso levanta uma questão mais ampla: o que exatamente seria "validação conceitual" no campo do controle social?

A noção de validação conceitual (*proof of concept*) é muito relevante para primeiro responder à pergunta "o que funciona?" e, posteriormente, para reformulá-la. Amplamente utilizada nos campos da ciência, medicina e engenharia, a "validação conceitual" se refere à demonstração de que uma ideia apresentada funciona conforme previsto.[6] Ademais, o processo de testar a validade de uma ideia é diferente da avaliação de sua generalização. Em outras palavras, há uma diferença entre demonstrar que uma proposição funciona e demonstrar que ela se sustenta circunstâncias muito diversas. No caso do controle social, a hipótese geral seria que a participação informada de cidadãos pode melhorar o desem-

6 Como afirmou um cientista biomédico sênior com ampla experiência no processo de traduzir evidências científicas em práticas viáveis de medicina, "a chave para a aceitação de tal prova como um fato requer uma definição precisa do conceito sendo testado e um conjunto ou sistema de testes aplicáveis em que é previsto que o princípio dará um resultado positivo se verdadeiro". Paul Liebowitz, ex-diretor de biotecnologia na Schering, em e-mail datado de 26 de março de 2016.

penho do setor público, sobretudo quando impulsiona o funcionamento de instituições públicas de fiscalização. No entanto, testes desta hipótese geral sob condições específicas apenas forneceriam dados fortes sobre o funcionamento daquela ideia particular naquelas condições específicas.[7]

Para fazer um balanço das evidências relacionadas ao controle social, pode-se partir de uma das observações mais relevantes sobre "validação conceitual" que foi obtida a partir da experiência do campo biomédico: o caminho para traduzir uma ideia promissora em soluções práticas e aplicadas é frequentemente longo e difícil. Por exemplo, a "teoria da mudança" em que as vacinas se baseiam surgiu em 1796. Hoje – séculos depois – ninguém duvida da validade dessa teoria da mudança, mas mesmo assim vacinas continuam funcionando apenas para algumas doenças e até certo ponto, e o descobrimento de substâncias para problemas específicos requer experimentações muito extensas. Esta analogia evidencia, no que se refere a estratégias de mudança institucional, que mesmo as soluções que poderiam ter um grande impacto provavelmente terão apenas impactos parciais, e apenas em determinadas condições e apenas para determinados problemas.

A ideia de "validação conceitual" sugere o reenquadramento de uma pergunta comum sobre controle social: "ele funciona?" O problema dessa formulação é que ela implicitamente conduz a uma resposta dicotômica em termos de "sim ou não".[8] É mais apropriado perguntar até que ponto – e sob quais condições – uma iniciativa de mudança institucional funcionaria. Além disso, os critérios para avaliar se uma iniciativa de mudança "funciona" podem muito bem ser contestados. Especialmente em contextos em que o ponto de partida é a ausência completa de controle social, até mesmo incrementos parciais e irregulares de controle podem ser muito significativos. Por exemplo, no caso dos Conselhos Comunitários de Abastecimento do México, no máximo um terço deles conseguiu desempenhar seu papel de monitorar o desempenho de um programa de larga escala de distribuição de comida em comunidades rurais. Portanto, dois em cada três conselhos do programa falharam. Ainda assim, para os milhões de cidadãos pobres habitantes de comunidades rurais cujos interesses foram representados pelos conselhos mais autônomos, o programa certamente funcionou (FOX, 1992; 2007b). Além disso, o enquadramento da pergunta em termos de "ele funciona?" também pressupõe que uma resposta geral robusta pode ser obtida a partir de uma literatura sobre avaliação de impacto ainda relativamente pequeno. Talvez mais importante, o enquadramento da pergunta em termos de "ele funciona?" também tem implícita a expectativa de que iniciativas de controle social funcionam sozinhas, mesmo na ausência de outras reformas voltadas a melhorar a governança e a dar força à voz cidadã.

A questão da validação conceitual para o controle social está incluída na agenda de políticas públicas de desenvolvimento por uma boa razão: porque uma série de estudos influentes documentaram casos que levaram a pouco ou nenhum impacto tangível em termos de desenvolvimento. Profissionais na área de desenvolvimento têm extraído dessas avaliações ao menos três conclusões gerais:

- Em primeiro lugar, informação não é suficiente. Especificamente, avaliações de impactos têm testado a premissa de que a disseminação local de dados sobre resultados da prestação de serviços ativará a ação coletiva, que, por sua vez, melhorará a responsividade dos prestadores de serviço. Os estudos que não encontraram nenhum impacto advindo de intervenções de disseminação de informações incluem Banerjee, Bnerji, Duflo, Glennerster, e Khemani (2012); Lieberman, Posner e Tsai (2014), Keefer e Khemani (2012) e Ravallion, van de Walle, Dutta e Murgai (2013), entre outros.

- A segunda premissa geral é que o monitoramento de baixo para cima frequentemente carece de efetividade. Aqui, uma avaliação de impacto bastante influente testou a hipótese de que o monitoramento local de obras públicas pode, por si só, limitar práticas de corrupção. O estudo empírico de Olken (2007), envolvendo construção de estradas no âmbito do Programa de Desenvolvimento de Kecamatan (KDP)

7 Woolcock (2013) aborda a questão da validade externa no contexto da questão acerca da generalização de resultados de experimentos de campo com intervenções de desenvolvimento.

8 O enquadramento dicotômico do subtítulo da meta-análise de Mansuri e Rao (2013) – "a participação funciona?" – contribuiu para um controverso debate interno acerca do estudo no Banco Mundial.

da Indonésia, concluiu que o monitoramento comunitário teve pouco impacto sobre a redução da corrupção.

- Em terceiro lugar, cada vez mais pesquisas concluem que programas oficiais de desenvolvimento impulsionados pela comunidade são frequentemente capturados pelas elites locais (e.g. MANSURI e RAO, 2013; PLATTEAU e GASPART, 2003). Essa literatura foca na participação liderada (ou "induzida") pelo Estado em vez de focar no controle social per se, mas ambas abordagens se sobrepõem até certo ponto, já que elas compartilham o objetivo de encorajar os sub-representados a exercitar a participação no uso de recursos públicos.

Essas três proposições são bastante convincentes, mas o que elas significam para a compreensão do controle social? A interpretação da evidência empírica dos impactos do controle social é complicada pelo fato de que alguns dos estudos mais influentes acerca da ausência de impactos do controle social não demonstram o que muitos acham que eles demonstram. É relevante examinar três estudos especialmente emblemáticos em termos das diferenças entre como suas conclusões são amplamente compreendidas e o que elas de fato demonstram. A escolha desses estudos e a interpretação acerca de como suas conclusões são amplamente compreendidas foram baseadas em 15 entrevistas com funcionários do Banco Mundial e consultores, realizadas entre dezembro de 2013 e março de 2014. As entrevistas perguntaram quais avaliações eles consideravam mais influentes, tanto entre colegas quanto para sua própria opinião pessoal acerca das forças e limites das abordagens sobre controle social.

Em primeiro lugar, consideremos a comparação metodologicamente elegante de Olken (2007) das intervenções anticorrupção em obras públicas em povoados da Indonésia. Os profissionais frequentemente interpretam esse estudo como se ele sustentasse o argumento geral de que auditorias centrais de cima para baixo funcionam, enquanto o monitoramento das comunidades tem pouco impacto sobre a corrupção (embora o mesmo autor tenha posteriormente demonstrado que, como as autoridades locais eram habilidosas em esconder suas práticas corruptas, o monitoramento baseado na comunidade não tinha capacidade de fiscalização de projetos [OLKEN, 2009]). "Funcionar" neste caso significou uma redução de um terço dos desvios estimados de recursos públicos (que baixou de 24% para 16%). Apesar disso, mecanismos causais por trás das ações de auditoria raramente envolveram penalidades oficiais. Foi, sobretudo, a ameaça de respostas da comunidade à prometida disseminação local das conclusões que deu poder às auditorias de reduzir a corrupção.[9] Ademais, todas as comunidades envolvidas no experimento de campo já estavam mobilizadas por meio de seu envolvimento com o KDP, um programa nacional de participação social sobre desenvolvimento rural.[10] Como um dos criadores do KDP afirmou, enquanto o próprio estudo claramente enfatizou a difusão direta na comunidade dos achados de auditoria, "por algum motivo grande parcela da comunidade de avaliação não quis ouvir essa parte".[11] Este estudo foi posteriormente muito influente, conduzindo o governo da Indonésia a aumentar a realização de auditoriais centrais para abarcar mais de 80% dos projetos de desenvolvimento local em 70 mil povoados. Apesar disso, os dados oficiais de monitoramento do projeto não indicam se também aumentou a difusão a nível comunitário dos resultados das auditorias naqueles projetos locais.[12] Apesar das interpretações díspares dessas conclusões, o estudo mostra que abordagens de cima para baixo e de baixo para cima são sinérgicas, e não dicotômicas.

Em segundo lugar, consideremos o influente experimento de campo de Banerjee

9 Apesar de o experimento da pesquisa não ter encontrado sanções criminais, Scott Guggenheim, ex-representante do programa (KDP) no Banco Mundial, afirmou que o "KDP contribuiu, até o presente momento, para o encarceramento de mais de 72 agentes públicos corruptos – mais do que todo o escritório de integridade do Banco Mundial fez em todo o mundo" (conforme e-mail enviado em 18 de Maio de 2014).

10 Scott Guggenheim, em e-mail datado de 03 de fevereiro de 2014, escrito de Jacarta. Ele também aponta que o experimento de campo foi reforçado pelo "efeito-choque" da primeira promessa de realização de auditoria e sua disseminação. Esse efeito pode ter sido temporário, já que autoridades locais tomaram conhecimento, posteriormente, de que as auditorias raramente eram seguidas de sanções oficiais. Além disso, os próprios auditores – que anteriormente raramente visitavam as comunidades – eram especialmente diligentes porque o pesquisador direcionava o experimento de campo. Como resultado, "os auditores do governo pela primeira vez foram pagos em tempo, receberam suas diárias de viagens, foram supervisionados no campo, e alguém monitorou o seu trabalho".

11 Scott Guggenheim (Jacarta, mensagem de e-mail de 21 de abril de 2014).

12 Audrey Sacks, Banco Mundial (Jacarta, mensagem de e-mail, 26 de janeiro de 2014).

et al (2010), que foca nos comitês de educação de povoados em Uttar Pradesh, na Índia. Pesquisadores se juntaram a proeminentes organizações da sociedade civil dedicada a temas de educação para provar métodos de divulgação de informações sobre resultados escolares dirigidos a pais e comitês educacionais dos povoados. A Organização da Sociedade Civil conduziu reuniões com os pais, mas não conduziu ações para elevar o rendimento escolar dos alunos. As conclusões indicam que "oferecer informação acerca do status da educação e das instituições de participação, por si só, não é suficiente para incentivar o envolvimento de beneficiários em escolas públicas" (BANERJEE ET AL, 2010, p. 5). O estudo também documenta a fragilidade dos canais oficiais de participação e monitoramento comunitário. No estado de Uttar Pradesh, o Comitê de Educação do Povoado é composto pelo diretor da escola, pelo líder do governo local eleito por voto popular, e três pais escolhidos por agentes públicos locais. Portanto, eles são, pelo seu próprio desenho institucional, órgãos de fiscalização não independentes (cf. BARR e ZEITLIN, 2011). Ademais, o estudo descobriu que um quarto dos pais que eram membros do comitê negavam especificamente sua condição de membros, a grande maioria dos membros sabia pouco sobre os comitês de educação das comunidades e 92% dos habitantes do povoado não sabia da sua existência. Entretanto, o estudo reconheceu que "é pouco provável que cidadãos participem de ações coletivas, a não ser que esteja disponível um plano concreto de ação" (BANERJEE et al, 2010, p. 4). Nesse caso, a ação envolveu treinar pais para alfabetizar, fora das escolas públicas. Essa foi a mais intensa das intervenções do estudo, e ela ofereceu uma opção viável para uma minoria das famílias, mostrando que a restrição principal não era falta de interesse dos pais na educação dos filhos. Entretanto, "nenhuma das intervenções aumentou o envolvimento dos pais com o sistema de escolas públicas" (2010, p. 21). Isso sugere que nem os canais existentes para participação dos pais nas escolas, nem a tentativa da intervenção de ativá-las logrou criar um ambiente efetivamente favorável à fiscalização comunitária independente das escolas públicas. De fato, o tipo de informação enfatizada nas intervenções focava em resultados do aprendizado das crianças e não na performance da escola ou de professores, o que limitou a capacidade de acionar essas informações. Ainda assim, o título do estudo, "Armadilhas de Programas Participativos", sugeria que o processo oficial de fiscalização de escolas era de fato participativo, a despeito da ausência de ação coletiva dos pais para responsabilizar as escolas. No final das contas, esses resultados poderiam ser considerados um "falso negativo" à pergunta "ele funciona?", já que o "ele" (participação na fiscalização) não aconteceu de fato.

Em terceiro lugar, a meta-análise de quase 500 estudos de Mansuri e Rao examinou tanto políticas de desenvolvimento impulsionadas pela comunidade quanto a descentralização local para enfrentar "o impacto de iniciativas de larga escala, impulsionadas pelo governo, para induzir participação" (MANSURI e RAO, 2013, p. 2). Muitos no Banco Mundial concluíram que o estudo indicava que o desenvolvimento local participativo com frequência não funciona, e que é frequentemente capturado por elites ou conduz a modestos impactos de desenvolvimento que muitas vezes são socialmente enviesados. No entanto, o estudo explicitamente limitou seu foco a projetos de "desenvolvimento local" de cima para baixo, e não abordou a participação "orgânica" de baixo para cima. Além disso, muitos programas de desenvolvimento de larga escala que tentam ostensivamente induzir participação ou que financiam autoridades locais não incluem medidas substancias para promover o controle, nem de cima para baixo, nem de baixo para cima.[13] A capacidade local de responder a potenciais aberturas vindas de cima pode ser limitada (por causa da chamada "falha da sociedade civil" – "*civil society failure*"). Dessa forma, não deveria ser uma surpresa para analistas de participação social o fato de que essas intervenções estariam vulneráveis à captura das elites.

Os autores concluem que esforços de participação sensíveis ao contexto que são combinadas com o uso de uma autoridade central para incrementar a capacidade de resposta estatal – e, portanto, o controle estatal– são de fato muito promissoras. As conclusões do estudo são, portanto, muito consistentes com a ênfase no controle social.

13 O autor ressaltou isso à equipe de funcionários mexicanos do Banco Mundial em 1996, notando que o apoio do banco ao financiamento descentralizado de municípios rurais – ainda que positivo no estado de Oaxaca – estava simultaneamente fortalecendo governos autoritários locais em outros estados, como o de Chiapas (FOX, 1997).

Esse exercício de reler três emblemáticas avaliações de impacto contribui para formar uma abordagem mais nuançada dos diferentes tipos de esforços relacionados ao controle social. Muitas das intervenções de controle social que produziram resultados escassos são baseadas em premissas-chave que se mostraram frágeis, como "informação é poder", "descentralização aproxima o governo do povo", "participação popular é democrática" e "a voz da comunidade pode (por si só) influenciar os prestadores de serviços públicos." A evidência de campo indica que essas premissas precisam ser mais especificadas:

- Primeiramente, que tipo de informação empodera as pessoas pobres? Informação precisa ser percebida como acionável.[14] Para que cidadãos possam agir com base nessa informação, deve haver um ambiente propício que reduza o medo de represálias.[15] Incentivos para ações baseadas em informações aumentam as chances de que o Estado responda de fato à voz dos cidadãos.

- Em segundo lugar, que tipo de descentralização pode aproximar o governo do povo? Apenas aqueles governos locais que são pressionados a serem mais democráticos têm chances razoáveis de se tornarem mais responsivos quando reforçados pelo aumento de financiamento e autoridade que acompanham a descentralização.[16]

- Em terceiro lugar, que tipo de participação popular tem chances de representar os socialmente excluídos? É necessário criar ambientes propícios para ativamente incentivar a participação e a representação daqueles que normalmente seriam excluídos por preconceitos de gênero, etnia ou classe.

- Em quarto lugar, que tipo de fiscalização popular pode enfrentar a ineficiência estatal? Vozes locais que por si só desafiam autoridades que não prestam contas têm grandes chances de serem ou ignoradas ou esmagadas. Sob que condições a voz pode mudar o equilíbrio do poder? A ação cidadã que conta com o apoio de aliados de dentro do governo que estão dispostos a se envolver ou que tenham forjado vínculos com outras ações homólogas para ganhar poder de negociação têm uma chance muito maior de enfrentar a impunidade.

Em resumo, intervenções exclusivamente locais, centradas no lado da demanda e em torno da difusão de informação – que podem ser chamadas de abordagens táticas – tendem a estar baseadas em premissas irrealistas. Em contraste, as abordagens de controle social que podemos chamar de abordagens estratégicas combinam acesso à informação com a formação de um ambiente propicio à ação coletiva que pode ampliar e se coordenar com reformas estatais que incentivem uma efetiva responsividade do setor público à participação.

A relevância da distinção entre abordagens de controle social táticas e estratégicas se torna mais clara quando nos voltamos ao corpo de evidências que encontram impactos de desenvolvimento tangíveis e *positivos*. A Tabela 1 sintetiza os achados de um amplo leque de países e setores. Em termos de áreas temáticas, estas evidências de impactos de desenvolvimento tangíveis se agrupam nas áreas de educação, orçamento participativo e administração de águas, em países que possuem (ao menos formalmente) governos eleitos e responsivos. Esta fotografia das evidências não tem a pretensão de ser completa, e está limitada a estudos quantitativos que enfatizam experimentos de campo. Apesar de o espaço não nos permitir uma análise detalhada deste conjunto de evidências, notam-se padrões de interação mais amplos entre a voz dos cidadãos e resposta estatal.

14 Kosack e Fung (2014) acrescentam uma distinção importante: entre as intervenções baseadas em informação que oferecem aos cidadãos dados sobre a performance de serviços públicos versus aquelas que envolvem indicadores que permitem aos cidadãos especificamente comparar seus serviços com outros. Além disso, Loewnstein, Sunstein e Goldman (2014) apresentam insights sobre economia comportamental à análise dos impactos da publicização de informações.

15 O termo "ambiente propício" (enabling environment) raramente é definido com precisão. Para os propósitos deste trabalho, o termo se refere às ações de aliados externos que possuem duas características. Em primeiro lugar, eles reduzem os riscos reais e percebidos, com frequência inerentes à ação coletiva. Em segundo lugar, eles reforçam a eficácia real e percebida da ação coletiva por meio do aumento da probabilidade ou do grau de resposta institucional positiva. Agradeço a Tiago Peixoto por ter pedido maior precisão na definição desse termo. Para um estudo que operacionaliza o "ambiente propício" por meio da documentação do grau de aplicação de políticas de salvaguarda do Banco Mundial no contexto de 10 projetos de desenvolvimento rural, veja Fox e Gershman (2000).

16 Especificamente sobre descentralização democrática, veja-se, dentre outros, Ribot (2002), Ribot e Larson (2005) e Fox (2007b).

TABELA 1: EVIDÊNCIA DE CONTROLE SOCIAL: IMPACTOS DE DESENVOLVIMENTO POSITIVOS (APENAS ESTUDOS QUANTITATIVOS)

SETOR	PAÍS	INSTRUMENTOS	IMPACTO	PRINCIPAIS FONTES
Educação*	Uganda	Disseminação de informação sobre financiamento.	Menos desvio de recursos	Reinikka; Svennson, 2004; 2011);
Educação+	Uganda	Monitoramento participativo	Resultados educacionais	Barr et al., 2012
Educação+	Kenya	Contratação comunitária de professores	Esforços de professores e resultados educacionais	Duflo et al (2012)
Educação+	Índia	Disseminação de informações sobre financiamento e papel dos pais	Esforços de professores e resultados educacionais	Pandey et al (2011)
Educação+	Indonésia	Co-governança de escolas públicas	Resultados na área de educação	Pardhan et al (2011)
Governo local*	Brasil	Orçamento participativo	Diminuição da mortalidade infantil	Gonçalves (2013) Touchton; Wampler (2014)
Governo local*	México	Orçamento participativo	Aumento da cobertura básica de serviços	Díaz-Cayeros et al (2013)
Governo local*	Índia	Orçamento participativo	Melhor direcionamento	Besley; Rao; Pandey (2005), Heller; Harilal; Chauduri (2007)
Saúde+	Uganda	Monitoramento participativo	Melhoria nos resultados de saúde	Björkman; Svensson, (2009), Björkman, de Walque, Svensson (2013)
Eleições locais+*	Brasil	Disseminação de informações de auditorias	Controle eleitoral	Ferraz y Finan (2008)
Obras públicas*	Índia	Auditoriais sociais	Diminuição do desvio de salário	Shankar (2010)
Obras públicas*	Indonésia	Disseminação local de auditorias	Diminuição dos desvios de recursos destinados à construção de estradas	Olken (2007)
Água*	Internacional	Cogovernança	Impactos econômicos, sociais e de sustentabilidade	Narayan (1995)
Água*	Índia, Sri Lanka	Cogovernança	Impactos econômicos, sociais e de sustentabilidade	Krishna e Uphoff (2002), Uphoff; Wijayaratna (2000), Isham; Kähkönen (2002)
Políticas de subsídio de alimentos+*	Índia	Acesso à informação	Acesso a "vale-alimentação" sem propina	Peisakhin; Pinto (2010)

* Política ou programa de larga escala / + Estudo de campo

Destrinchando estudos com evidência de impacto do controle social

A Tabela 1 serve para ilustrar como e até que ponto processos de controle social podem gerar impactos de desenvolvimento tangíveis por meio do detalhamento de suas respectivas cadeias causais (JOSHI, 2014). Note-se que o grau em que cada caso é "integralmente" estratégico varia, e em seu conjunto os casos certamente não constituem prova de que determinadas generalizações seriam válidas para além de seus contextos. Mas a combinação de largura com profundidade dessa evidência sustenta a hipótese de que abordagens estratégicas são muito mais promissoras do que abordagens táticas para produzir impactos tangíveis de desenvolvimento.

(i) Campanha de disseminação de informação sobre gastos relacionados à educação em Uganda

Talvez o estudo mais influente que demonstra impactos positivos tangíveis de intervenções em matéria de "informação para prestação de contas" seja a análise de Reinikka e Svensson (2004) sobre disseminação pública de informações sobre financiamento de escolas em Uganda. Pesquisas de rastreamento de gasto público haviam mostrado desvios sistemáticos e em alta escala que minavam esforços para investir mais em educação. Uma campanha de disseminação de informação tentou aumentar a consciência dos pais acerca da alocação de recursos para escolas. A análise estatística demonstrou uma clara correlação entre a distância da escola com relação a pontos de distribuição de jornais e a fração dos recursos que efetivamente chegava às escolas, o que permitiria reduzir acentuadamente a *porção* de recursos públicos desviados. Essa experiência teve grande influência para informar a "rota-curta" do Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2004 para uma maior prestação de contas nos serviços públicos. Entretanto, dois elementos-chave não foram detalhados na cadeia causal. Em primeiro lugar, o estudo assumiu como um dado o papel da participação em vez de documentá-la ou replicá-la.[17] Em segundo lugar, análises posteriores agregaram a dimensão do "lado da oferta", mais contextual, para explicar a redução da porção de fundos desviados, já que o governo estava simultaneamente priorizando acentuados aumentos na matrícula e nos gastos em escolas – e isso também chamou a atenção dos pais (HUBBARD, 2007, p. 3).

(ii) Orçamento municipal participativo no Brasil

Um segundo exemplo de percurso causal por meio do qual o controle social pode promover impactos tangíveis de desenvolvimento está baseado em duas décadas de uma prática institucional de abrangência nacional e em larga escala (em vez de experimento de campo). Desde o início dos anos 1990, numerosos municípios brasileiros têm adotado o orçamento participativo por longos períodos (no ano 2000, 169 dos 5.561 municípios brasileiros adotavam a prática, abrangendo um total de 27% da população).[18] Dois estudos independentes de abrangência nacional compararam indicadores sociais de municípios brasileiros com e sem esse elaborado processo de participação cidadã direta na tomada de decisões sobre alocação de recursos (GONÇALVES, 2014; TOUCHTON e WAMPLER, 2014). Municípios com orçamento participativo alocaram uma maior porção de seus recursos em serviços de saneamento básico e saúde, reduzindo a mortalidade infantil (mantendo constante o orçamento per capita). Apesar de as experiências brasileiras de orçamento participativo variarem amplamente na prática, ao fim e ao cabo seus impactos positivos são claros. Os estudos demonstram que o orçamento participativo estimula as autoridades públicas a oferecer serviços que atendem às necessidades de cidadãos tradicionalmente subrepresentados, e o processo deliberativo também

17 A única exceção é uma sentença em artigo posterior, que relatou que metade das escolhas que não receberam sua dotação orçamentária depois da campanha informacional, "47% reclamaram ou protestaram para alguma autoridade formal ou informal que tinha competência para resolver as queixas ou passá-las adiante" (REINIKKA; SVENSSON, 2011, p. 959). O seu modelo causal explicitamente assume que, tendo em vista que a publicização de informações possibilita os protestos, é o acesso que importa, e não a ação coletiva: "tendo em vista que tanto os protestos em si quando a ameaça de participação podem ter desencorajado as elites políticas locais a desviarem recursos direcionados às escolas, em, equilíbrio, não há razão para acreditar na existência de uma correlação entre a participação e o desvio local de fundos" (REINIKKA; SVENSSON, 2011, p. 959). Não fica claro no artigo dos autores se esta afirmação foi testada.

18 O orçamento participativo pode ser considerado uma estratégia de controle social, já que ele inclui processos de monitoramento e incentiva o governo a responder a propostas apresentadas pelos cidadãos.

cria mecanismos que permitem a frequente verificação de ações prometidas por governos municipais por parte dos cidadãos. Estas pesquisas também destacam o longo horizonte temporal e os percursos iterativos envolvidos na obtenção de impactos de desenvolvimento tangíveis.

(iii) Monitoramento de clínica de saúde comunitária em Uganda mais um pacto social de caráter deliberativo.

A influente pesquisa de campo de Björkman e Svensson em Uganda trabalhou com organizações da sociedade civil para promover um pacto entre as comunidades e profissionais da saúde em dezenas de vilas ugandenses. Depois de uma extensa fase experimental, eles testaram um processo de monitoramento comunitário projetado para incentivar a participação, evitar a captura das elites e facilitar o diálogo periódico com trabalhadores de saúde ("reuniões de intercâmbio" ou "reuniões de interface"). Os impactos nas comunidades de tratamento foram notáveis, incluindo a redução na mortalidade infantil nas comunidades participantes (33%), o aumento no uso de serviços médicos ambulatórios (20%) e uma melhora geral de práticas de tratamento de saúde (taxas de imunização, tempo de espera, absenteísmo). Isso foi possível graças à voz dos cidadãos – que se expressou em discussões comunitárias inclusivas e e em avaliações dos serviços públicos prestados e foi fortalecida por interlocutores que facilitaram a negociação direta das ações esperadas com os prestadores de serviços – fundamentada na publicização do contraste entre as percepções dos profissionais da saúde e as da comunidade sobre a performance. Aparentemente, recompensas e sanções sociais foram incentivos cruciais, ainda que o estudo não tenha enfrentado a questão de como eles moldaram a responsabilização dos prestadores de serviços de saúde. Anos depois, os autores deram seguimento a esse primeiro estudo e compararam esforços para incentivar o controle por parte dos beneficiários com e sem acesso à informação acerca do comportamento da equipe. Na ocasião, eles confirmaram que tais informações eram de fato cruciais para possibilitar a ação dos interessados (*stakeholders*) para melhorar os serviços (BJORKMAN-NYQVIST, WALQUE e SVENSSON, 2014). Esse caso indica que nem todos os relatórios orientados pela participação são iguais. Por exemplo, em contraste com a intervenção na área de educação acima discutida em Banerjee et al (2010), esse experimento envolvia um foco principal no *desempenho* do prestador de serviços públicos, bem como em "contratos comunitários" explícitos e negociados que especificavam como os serviços deveriam ser melhorados e em uma representação eleita aparentemente significativa no processo de fiscalização subsequente. De fato, "mais de um terço dos [anterioremente inefetivos] comitês locais de fiscalização foram dissolvidos e tiveram novos membros eleitos logo após a intervenção" (BJÖRKMAN e SVENSSON, 2009, p. 747).

(iv) A Lei de Acesso à Informação indiana aplicada a programas sociais

Apesar do amplo otimismo acerca da disseminação de leis de acesso à informação pública, poucos estudos documentam como elas podem aumentar o acesso a serviços públicos. Peisakhin e Pinto (2010) testaram a Lei de Acesso à Informação indiana por meio de um trabalho de campo que comparou diferentes estratégias para cidadãos de baixa renda se candidatarem a um programa de concessão de vale-alimentação. Os agentes públicos ignoraram a maioria dos candidatos, mas aqueles que também fizeram pedidos de acesso à informação sobre o status de seu requerimento ou sobre o tempo de processamento dos pedidos foram consistentemente bem-sucedidos. Apenas propina produziu resultados comparáveis. Compreender o mecanismo causal, contudo, requereria um método diferente. Por meio de uma etnografia institucional, pesquisadores poderiam ter ingressado na caixa-preta de agências prestadoras de serviço para analisar os fatores determinantes do comportamento de profissionais do setor público (e.g. LIPSKY, 1980; LONG, 1984). Nesse caso, o estudo testa a hipótese de que agentes públicos de nível intermediário temem que o não atendimento de pedidos de acesso à informação possa ser um obstáculo para sua progressão funcional. A Lei de Acesso à Informação na Índia é também inusual no sentido de que agentes públicos que a descumprem estão sujeitos a multas nominais.

(v) Desenvolvimento impulsionado por comunidades e obras públicas em vilas na Indonésia

Primeiramente conhecidos como KDP, e depois como PNPM, este programa de abrangência nacional para o desenvolvimento de

comunidades rurais seguiu uma estratégia que criou ambientes propícios para o orçamento participativo e para a fiscalização comunitária, principalmente para obras públicas locais e, posteriormente, para programas de saúde e educação. O programa levou ao aumento do consumo e do acesso à saúde pública em lares pobres e reduziu a pobreza em todos os subdistritos em que operou, sobretudo, nas comunidades mais remotas e pobres – ainda que membros de grupos marginalizados não tenham se beneficiado tanto quanto outros (PNPM, 2012). O programa teve níveis relativamente baixos de corrupção, sobretudo, se comparado a outros programas estatais, e os fatores causais incluem transparência local, participação informada, capacitadores locais, ações de auditoria centrais e avaliação e monitoramento extensivos (FRIEDMAN, 2013; GUGGENHEIM, 2006). Os níveis de participação popular, incluindo os de mulheres, foram altos, ainda que tenha sido baixo o "contágio" dessas melhorias no acesso à informação e na governança de outros programas (PNPM, 2012).

(vi) Audiências públicas de auditoria na Índia

A incorporação de audiências públicas comunitárias de fiscalização na Lei Nacional Indiana do Direito ao Emprego Rural é um dos exemplos mais significativos de iniciativas de base de controle social que influenciaram políticas nacionais. Devido ao sistema federal que existe na Índia, os estados exercem elevado nível de autonomia na interpretação e implementação dessa lei. Por exemplo, no estado de Rajasthan – berço do movimento de base de auditorias sociais – políticos locais impediram esforços do governo estadual para implementar a lei (PANDE, 2014). Andhra Pradesh, em contraste, se tornou o único estado que se comprometeu a institucionalizar a estratégia de auditorias sociais, contornando o governo e os políticos locais, usando uma burocracia relativamente disciplinada para criar as condições locais necessárias para realizar audiências públicas contínuas e amplas para fiscalizar o programa de emprego rural (AIYAR e MEHTA, 2015; MAIORANO, 2014). Esse processo melhorou o desempenho do programa de emprego rural, se comparado a estados em que as auditorias sociais foram capturadas ou não implementadas (SHANKAR, 2010).

Distinguindo as abordagens tática e estratégica

Em resumo, esse exercício de reinterpretar tanto as evidências empíricas de alto impacto quanto as de baixo impacto indica que a ampla variedade de esforços por mudanças que se realizaram dentro do guarda-chuva do controle social definitivamente não seguem um mesma teoria da mudança. Em vez disso, esse processo de reavaliação sugere reenquadrar as proposições básicas que informam o controle social a partir de duas categorias distintas: a abordagem tática e a abordagem estratégica (veja Tabela 2). Esses dois termos requerem definições explícitas. No nível mais geral, estratégias conectam ações coordenadas a objetivos, com uma visão macro do processo geral, enquanto táticas se referem a ações em nível micro. "Estratégico" é definido nesse contexto como uma abordagem com uma teoria da mudança que leva em conta a relação entre ações pró-mudança e eventuais objetivos, por meio da especificação das múltiplas conexões no percurso causal. Uma abordagem "tática" é limitada a um elo específico no percurso causal.[19]

19 Agradeço a Anuradha Joshi por ter sugerido que essas definições fossem feitas de maneira mais explícita, e a Jeff Unsicker pelo feedback.

TABELA 2 – AS ABORDAGENS TÁTICA E ESTRATÉGICA DO CONTROLE SOCIAL

Intervenções táticas de controle social envolvem:

- Intervenções limitadas
- Voz do cidadão como único gatilho
- A premissa de que o fornecimento de informação, por si só, inspirará ação coletiva, com poder suficiente para influenciar a performance do setor público
- Foco exclusivo em arenas locais

Abordagens estratégicas de controle social envolvem:

- Táticas múltiplas e coordenadas
- Ambientes favoráveis à ação coletiva, para reduzir a percepção de riscos
- Voz dos cidadãos coordenada com reformas governamentais que aumentam a capacidade de oferecer resposta do setor estatal (*voz* mais *dentes*)
- Aumento vertical e horizontal
- Processos iterativos, disputados e consequentemente irregulares.

O argumento aqui é que a abordagem tática do controle social, que enfatiza a disseminação, em nível local, de informação sobre resultados de serviços públicos e a alocação de recursos a *stakeholders* sub-representados – uma intervenção exclusivamente focada no lado da demanda – é baseada em duas premissas irrealistas. A primeira premissa é que pessoas que tiveram a voz calada e que não têm poder necessariamente acharão que sua participação tem mais benefícios do que custos (se é que reconhecerão quaisquer custos). A segunda premissa é que a ação coletiva decorrente de vozes locais terá poder suficiente para influenciar o desempenho do setor público, mesmo na ausência de aliados externos com capacidade de real ou percebida de exercer pressão.

Por outro lado, abordagens de controle social estratégicas focam na disseminação de informações percebidas pelos usuários como *acionáveis*, em coordenação com medidas que ativamente possibilitam ação coletiva, influenciam os incentivos de prestadores de serviços e/ou compartilham o poder de alocação de recursos. Essa afirmação também sugere que são mais promissoras as estratégias de controle social que conseguem elevar a voz e a ação coletiva para além da arena local ao mesmo tempo em que aumentam a capacidade estatal de *responder* à voz.

Essa distinção entre tática e estratégica tem grandes implicações sobre a avaliação das evidências. Intervenções localizadas, que focam exclusivamente em promover a voz cidadã, constituem versões extremamente fracas do controle social. Em termos de tratamento e controle, isso poderia ser considerado uma "subdosagem". Relembrando a analogia supramencionada, se uma dosagem pequena ou uma quantidade insuficiente de doses de vacina falham na prevenção de uma doença, isso não descarta a possibilidade de que uma dose maior ou um número maior de doses seja mais efetivo. É necessário obter "massa crítica", e isso talvez requeira um tempo significativo para podermos chegar em resultados claros (como no caso das diversificadas experiências brasileiras de orçamento participativo). O percurso para o impacto pode também possuir pouca linearidade, seguindo possivelmente a "curva J" (WOOLCOCK, 2013). Ademais, abordagens baseadas unicamente na informação tendem a focar nos sintomas das falhas estatais, e não em suas causas (por exemplo, absenteísmo sistêmico de professores ou enfermeiras). Enquanto as perspectivas das estratégias de controle social para transformar as relações Estado-sociedade dependerem do aumento da capacidade estatal de responder à voz dos cidadãos, esta voz precisa encontrar sinergia com outras estratégias de reforma de governança – tais como aumentar a autonomia e a capacidade dos órgãos públicos de fiscalização, bem como o acesso ao Estado de Direito de maneira mais geral.[20]

20 Este último ponto destaca duas das muitas limitações da analogia da vacina acima mencionada. Em primeiro lugar, vacinas precisam ser consistentes, enquanto esforços de controle social podem variar. Em segundo lugar, quando vacinas funcionam, elas funcionam por si só, ao contrário de muitas iniciativas de controle social, cuja efetividade pode depender de reformas governamentais complementares.

Controle social: propostas para discussão

A distinção entre os enfoques tático e estratégico não é a única proposição analítica que contribui para elucidar tanto os obstáculos quanto as oportunidades para aumentar o impacto do controle social. Até o presente momento, o pensamento convencional sobre como sanar as deficiências do controle tem adotado uma abordagem dedutiva, importando conceitos, como a teoria "agente-principal", que não foram originalmente pensados para enfrentar o sistema de freios e contrapesos do controle social ou as fórmulas de prestação de contas mútuas que caracterizam esse sistema. Uma abordagem mais indutiva ao desenvolvimento de conceitos pode ser mais apropriada para orientar pesquisas futuras sobre as dinâmicas causais que impulsionam os impactos que podem advir do controle social. Para proporcionar contexto à distinção tática/estratégica, segue uma série de proposições analíticas e conceituais adicionais para o debate. Essas proposições foram inicialmente desenvolvidas de forma indutiva a partir de esforços de controle social baseados em dois tipos: de cima para baixo e de baixo para cima, a partir de experiências de mais de duas décadas no México (FOX, 2007b).

(a) Para empoderar, informações precisam ser centradas nos usuários.

A abordagem tática para intervenções de controle social tende a presumir que atores externos podem prever que tipos de informação serão as mais relevantes para estimular e guiar a ação coletiva. Seria muito mais útil recorrer ao conceito de "transparência focada", que se centra especificamente em informações acessíveis que são percebidas por *stakeholders* como úteis e acionáveis, e pode ser integrada na rotina deles (FUNG, GRAHAM e WELL, 2007). Nessa visão, a divulgação de informação orienta a ação por meio da mudança das perspectivas dos atores, mediada por uma análise de política econômica dos diferentes interesses envolvidos. Em outras palavras, é irrealista assumir que informações não conectadas a percursos plausíveis de mudança superarão os conhecidos obstáculos à ação coletiva. Em outras palavras, transparência focada contribui para identificar quando informação pode redistribuir poder. Esta ênfase em informação acionável centrada no usuário contrasta fortemente com a visão otimista, amplamente disseminada, de que a publicação de maiores quantidades de informação necessariamente promoverá a boa governança.

(b) Voz precisa de representação e de agregação

A literatura do controle social tende a se referir à voz sem defini-la. Na prática, voz pode adotar muitas modalidades diferentes, de fraca a forte, de pequena a grande escala, de enviesada socialmente a mais inclusiva. Alguns formuladores de políticas públicas podem considerar até mesmo que pesquisas locais de satisfação dos usuários – que consistem na agregação de respostas individuais a questões determinadas de cima para baixo – contam como formas de engajamento cidadão. Por outro lado, grupos de defesa do interesse público tenderiam a compreender voz em termos mais coletivos e amplos. E os amplos estudos de campo com as redes sociais facilitaram a amplificação da voz cidadã em contextos frequentemente inóspitos. Ainda quando a voz viabilizada pela tecnologia da informação e comunicação (TIC) desempenha um papel na construção de agendas públicas, vozes que emergem das massas têm uma capacidade limitada de negociar com a autoridade acerca *do que fazer* com essas novas agendas. Se e quando o espaço político criado pela voz proporcionar aos excluídos espaço no debate, quem decidirá quem ocupará esse espaço para negociar em nome daqueles que estão tentando fazer suas vozes serem ouvidas? Como se transforma a voz amplificada pela agregação em representação?[21] Esse processo envolve não apenas grandes números de pessoas falando ao mesmo tempo, mas também a consolidação de organizações que também possam efetivamente ampliar a deliberação e a representação – principalmente organizações de massa internamente democráticas.[22]

Isso levanta a questão sobre como enfrentar o desafio que Mansuri e Rao (2013) chamam de "falhas da sociedade civil" (*civil society failure*), que se refere a contextos sociais em que há capacidade limitada para ação coletiva autônoma e pró-controle. Nos locais em que a tradição de auto-organização ampla é fraca, a

21 Conforme afirma Rosie McGee, "agregação pode ser apenas uma questão de números e escala, e se trata de uma questão técnica. Representação implica mediação e enquadramento, e se trata de uma questão política" (mensagem de e-mail, 18 de junho de 2014).

22 Sobre os fluxos e contra fluxos de lideranças de controle social dentro de organizações de massa com abrangência vertical, veja Fox (2007b).

liberdade de associação é limitada ou diferenças linguísticas e culturais complicam a projeção da voz, o papel de *interlocutores* se torna central (TEMBO, 2013). Interlocutores são facilitadores de uma comunicação bilateral, e seu papel é frequentemente crucial para diminuir os hiatos culturais e de poder. Em contraste com abordagens táticas que pressupõem que informação irá por si só motivar ação entre pessoas subordinadas, estratégias que enfatizam interlocutores reconhecem que, para pessoas sem voz possam se expressar efetivamente, é necessário que tenham apoio, tradução intercultura e construção de pontes de diálogos. Portanto, a proposição é que, no contexto do controle social, é mais útil compreender a *voz* cidadã como algo que envolve tanto agregação quanto representação das visões de cidadãos que de outra forma seriam excluídos.

(c) Reconhecer que a participação pode ser constrangida pelo "fator medo"

Intervenções táticas baseadas em informação tendem a se apoiar na premissa implícita de que participação tem mais benefícios do que custos – e que as pessoas cuja participação é esperada também percebem os benefícios como sendo maiores do que os custos. Essas premissas ignoram temores fundamentados de represália.[23] Aliados externos podem reduzir os riscos inerentes ao ato de desafiar a impunidade de baixo para cima, bem como a fortalecer a capacidade de ajudar a identificar percursos acionáveis por meio dos quais a ação coletiva pode obter respostas dos detentores de poder. Esse é o significado substancial por trás do termo aparentemente tecnocrático de "ambiente propício."

O fator medo torna crucial o papel do anonimato para viabilizar a voz. Para tomar um exemplo de larga escala – a amplamente saudada Lei de Acesso à Informação indiana –, represálias violentas contra requerentes de informação têm sido significativas. A mídia indiana reportou o assassinato de ao menos 50 requerentes de informação, bem como ameaças e danos a centenas de outros (PANDE, 2015). Há oportunidades significativas de sinergia entre controle social e empoderamento legal aqui, com o foco deste último em abordagens alternativas de defesa legal, tais como cidadãos que atuam por meio de formas alternativas de defesa legal ("*community paralegals*") "em contextos em que o Estado de Direito é fraco (GAURI, 2013; GAURI e BRINKS, 2008; MARU, 2010). Com efeito, até que o fator medo seja enfrentado e até que os sistemas de recebimento e tratamento de manifestações cidadãs tenham mais "dentes" – isto é, mais capacidade de promover respostas satisfatórias –, muitas iniciativas de controle social não conseguirão obter uma abordagem fundamentada em direitos.

(d) Destrinchar os objetivos do controle em termos de abordagens reativas versus preventivas

Uma das questões fundamentais no emergente campo de estudos sobre controle social envolve os dois elementos centrais que definem o termo – a capacidade de responder ou responsividade (*answerability*) e sanções (SCHEDLER, 1999). "Responsividade" é suficiente para constituir o controle ou o conceito necessariamente requer também a inclusão da capacidade de sancionamento (FOX, 2007a)? Futuramente, seria útil aos pesquisadores enfrentar a questão de como o peso relativo das sanções pode variar entre diferentes iniciativas de controle. As estratégias que priorizam dar resposta a problemas do passado são frequentemente diferentes das abordagens que enfatizam a prevenção de abusos futuros. Esse é o desafio clássico que enfrentam os promotores da "justiça transicional" ao redor do mundo, à medida que eles tentam construir instituições democráticas depois de regimes autoritários. A dinâmica política dos possíveis *tradeoffs* entre esforços de controle preventivo e repressivo raramente são abordados explicitamente na literatura sobre controle social. Ainda assim, os defensores de linha de frente do controle, que atuam em contextos institucionais que combinam alto risco com poucos instrumentos de recurso ou reparação, são propensos a serem altamente estratégicos na decisão sobre investir seu limitado capital político em abordagens preventivas, voltadas para o futuro.

(e) O termo "dentes" para o controle público se refere à capacidade estatal de responder à voz do cidadão – esse processo que inclui tanto sanções negativas quanto reformas proativas.

Essas duas dimensões da expressão "dentes" se originam da distinção prévia entre abordagens reativa e preventiva. Esse uso da metáfora não é tão abrangente quanto o conceito de capacidade estatal em geral, e tam-

23 Para uma exceção, veja Ackerman (2005).

pouco é limitado à capacidade de sancionar abuso ou ineficiência. Capacidade estatal se refere a um leque bastante amplo de atividades, enquanto o conceito de "dentes" está especificamente relacionado à capacidade de prestação de contas e de produzir respostas. O uso da metáfora dos "dentes" não corresponde, portanto, a uma compreensão intuitiva de seu sentido. Por exemplo, a noção de "dentes" também é associada à pressão de baixo para cima, gerada por meio de protestos. Para os propósitos desta discussão, o protesto pode significar uma forma especialmente vigorosa de expressão de voz. A ideia de "dentes" é com certeza intuitivamente associada à capacidade estatal de aplicar sanções negativas (legais ou administrativas), como no caso das investigações, verificações e resposta a reclamações e queixas dos cidadãos. De fato, a capacidade de sancionar é central para muitas definições de controle ou de prestação de contas. O uso da metáfora aqui vai ainda mais longe, já que a ideia de capacidade para o controle (*capacity for accountability*) vai além das abordagens reativas e/ou punitivas, incluindo também respostas proativas às demandas do controle social. A capacidade estatal para dar respostas institucionais positivas pode adotar uma abordagem mais preventiva por meio da abordagem das causas subjacentes dos problemas relacionados ao controle, ao contrário da abordagem exclusivamente focada em sintomas (como ocorre no caso das sanções). Essas capacidades incluiriam mudanças nas estruturas de incentivo do setor público para desencorajar comportamentos abusivos ou dispendiosos, lançando mão de medidas preventivas para reduzir as oportunidades de corrupção ou abuso – tais como reformas de governo aberto ou de fiscalização cidadã – ou aumentar a capacidade estatal de seguir as recomendações cidadãs que emergem do orçamento participativo. O motivo para incluir tanto incentivos positivos quanto negativos nessa definição de poder como "dentes" é que eles com frequência precisam ser utilizados *em conjunto* para maximizar o seu impacto. Daí a expressão "cenouras e varas" (*carrot and sticks*).[24] Em síntese, a proposição é que, para fins de análise do controle social, a metáfora dos "dentes" se refere à capacidade estatal de *responder* ou *reagir* à voz cidadão.

24 Em inglês, a expressão "carrots and sticks" faz referência à combinação de incentivos positivos e sanções repressivas (Nota do Tradutor)

(f) Recuperar a importância do controle vertical

A proposição aqui é que as estratégias de controle precisam enfrentar as conexões entre políticos não controláveis e burocratas, pois estas conexões se reforçam mutuamente. De acordo com o enquadramento conceitual do *Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial* de 2004, as rotas longa e curta para o controle são separadas. Na prática, entretanto, tanto dirigentes públicos quando prestadores diretos de serviços públicos raramente estão insulados da política eleitoral.[25] De fato, em muitos contextos a entrega politizada de serviços públicos é amplamente utilizada como uma ferramenta de controle eleitoral (e.g. FOX, 2007b; 2012). Ademais, eleições não plenamente democráticas produzem líderes políticos que são motivados a criar limitações para as agências de fiscalização cujas ações são cruciais para dar "dentes" ao controle social (por exemplo, agências anticorrupção, mecanismos de revisão de decisões administrativas). Adicionalmente, a combinação de manipulação partidária do acesso a programas sociais com a politização de órgãos de fiscalização horizontal pode minar o equilíbrio das eleições, produzindo os círculos viciosos das autorreprodutivas "armadilhas de baixo controle", tanto em nível nacional quanto em nível subnacional. Esse problema sugere a necessidade de complementar o vasto corpo de pesquisa sobre "transições à democracia" das décadas de 1980 e 1990 com novos modelos analíticos que levem em consideração os processos inerentemente desiguais e competitivos das "transições para o controle" em regimes que são amplamente considerados ao menos formalmente democráticos (FOX, 2007b).

Revisando a evidência de avaliação do controle social uma década após o Relatório do Banco Mundial de 2004, a rota curta para o controle se revelou muito mais indireta do

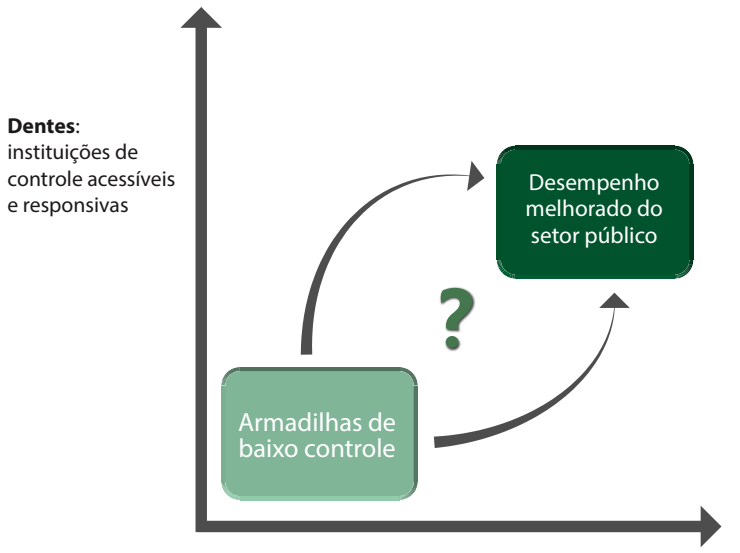
25 Por exemplo, caso alguém queira compreender porque as taxas de absenteísmo de professores podem ser muito altas em um dado contexto, a abordagem tática do controle social focaria no monitoramento de seu comportamento e na aplicação de sanções para o caso de não cumprimento de decisões e/ou para os incentivos de performance positiva. Se uma abordagem estratégica fosse adotada, então poder-se-ia também perguntar quem, em primeiro lugar, decide acerca da contratação de professores, e com base em quais critérios – e nesse caso seria possível concluir que a patronagem política em níveis altos do sistema tem papel bastante relevante. Quando enfermeiras-fantasma ou professores têm as costas quentes, sua capacidade de resistir ao monitoramento de pais da comunidade escolar e de ONGs provavelmente será alta. Essa é uma das implicações do estudo de Banerjee, Glennerster e Duflo (2008). Sobre politizações clientelísticas de uma abordagem comum do controle social, escolas lideradas pela própria comunidade, veja Altschuler (2013).

que era sua proposta inicial, e seu sucesso talvez dependa de desenvolver uma maior capacidade de resposta do caminho longo. Por exemplo, o famoso "Boletim Cidadão" da cidade de Bengaluru, capital do estado indiano de Karnataka, impactou mais significativamente o desempenho do setor público apenas depois da eleição de um Primeiro-Ministro responsivo (PAUL, 2006), que conseguiu obter sinergia entre "voz" e "dentes". Essa questão destaca uma das conexões que faltam na discussão da "rota curta" para o controle: com frequência ela precisa do "caminho longo" de autoridades eleitas responsivas para funcionar. A proposta aqui é identificar obstáculos ao controle social por meio do reconhecimento da interdependência entre relações de controle vertical, horizontal e diagonal, considerando que barreiras em uma área podem respingar nas outras. A menos que as conexões que se reforçam mutuamente entre políticos e burocratas não controláveis sejam quebradas, a resistência deles às iniciativas de controle social provavelmente terá sucesso. Por outro lado, além do controle vertical, a capacidade dos cidadãos de exercer poder sobre agentes eleitos – seja por meio do voto ou por meio de protestos – também é essencial para enfrentar os obstáculos a outras formas de controle. Essa capacidade também é essencial para explicar porque implementadores de políticas públicas optariam por investir capital político na promoção de reformas pró-controle.

(g) "Voz" e "dentes" precisam um do outro

Uma vez definidos os conceitos resumidos de voz e dentes, o próximo passo é compreender os processos dinâmicos por meio dos quais eles interagem. Como essas duas diferentes abordagens de exercício de poder voltado à transformação das relações de controle se reforçam mutuamente, de maneira a romper com as "armadilhas de baixo controle"? Essa pergunta sugere a necessidade de identificar percursos causais. Apesar de que sempre serão dependentes do contexto, é possível argumentar que esses percursos irão variar em termos de sua ênfase maior na voz ou nos dentes, conforme demonstra a Figura 1.

FIGURA 1. DIVERSOS PERCURSOS DAS ARMADILHAS DE BAIXO CONTROLE: VOZ E DENTER PODEM SE COMBINAR DE FORMAS DIFERENTES



(h) Estratégias de controle social precisam enfrentar o problema do "desvio de responsabilidade" (squeezing the balloon")

Os alvos da fiscalização cidadã podem muito bem se adaptar, reconfigurando suas formas de praticar atos de corrupção ou desviando a atenção da militância para outros órgãos públicos ou esferas da federação. Os corruptos são flexíveis, e, portanto, sua corrupção pode ser fungível. Por exemplo, em alguns programas de fiscalização comunitária em larga escala, como as auditorias sociais da Índia ou o KDP da Indonésia, aparentemente os agentes corruptos respondem a estratégias anticorrupção inventando formas novas e menos visíveis de desviar fundos, migrando do furto de salários para a manipulação de contas de materiais (e.g. OLKEN, 2009; SHANKAR, 2010). De fato, esses dois programas nacionais de controle social em larga escala fazem muito para projetar a voz das pessoas, mas pouco para reforçar os "dentes", na forma de disposição e capacidade institucional de sancionar agentes corruptos de cima para baixo. Ademais, se iniciativas de fiscalização cidadã enfrentam apenas prestadores de serviços locais de linha de frente, isso deixa de fora o resto da "cadeia de suprimentos" da governança. Monitoramento apenas parcial ou exclusivamente local de programas pode conseguir mudar o formato do "mercado de corrupção", mas não necessariamente seu tamanho (ou o tamanho dos vazamentos – veja ZIMMERMAN, 2014).

(i) Como resultado, a militância e o monitoramento da sociedade civil precisam de integração vertical

A premissa aqui é que a corrupção e a exclusão social são produzidas por estruturas de poder verticalmente integradas. Na medida em que múltiplos elos na cadeia de governança facilitam a deflexão da militância e da fiscalização da sociedade civil, respostas efetivas precisam de processos paralelos que também sejam verticalmente integrados.[26] A integração vertical da fiscalização local, regional e nacional da sociedade civil pode contribuir para mitigar o problema do "desvio de responsabilidade" (*squeezing the balloon*). Ainda assim, frequentemente faltam muitos pontos de conexão entre a participação da comunidade local e a fiscalização nacional de políticas públicas por parte de cidadãos. Considerando que as coalizões de atores contrários ao controle são frequentemente bem coordenadas ao longo da escala, a integração vertical do monitoramento e da militância da sociedade civil provavelmente será apenas tão forte quanto o seu elo conector mais fraco. Claramente, isso é uma tarefa difícil, ainda que os exemplos possam ser mais numerosos do que a literatura em desenvolvimento de políticas públicas e prestação de serviços sugere. Na prática, OSCs ao redor do mundo possuem intenso histórico associado a estratégias de fiscalização e militância verticalmente integradas e horizontalmente amplas – por exemplo no campo do monitoramento eleitoral. No geral, a análise institucional acerca da densidade e da dinâmica das conexões local/nacional que fundamentam as campanhas de militância da sociedade civil no sul global está atrasada. De fato, depois de duas décadas de pesquisas extensivas que destacam as relações local-global da sociedade civil, os pesquisadores ainda estão nos estágios iniciais da tarefa de "trazer de volta a análise nacional."[27]

(j) Estratégias-sanduíche podem mudar as relações de poder com sinergia entre Estado e sociedade

Essa proposição está fundamentada no modelo conceitual da "sinergia Estado-sociedade", para compreender mudanças institucionais (EVANS, 1996).[28] O processo de empoderamento mútuo no limiar entre Estado e sociedade também é chamado de "coprodução" ou "co-governança" (ACKERMAN, 2004; OSTROM, 1996). A teoria da mudança específica aqui é que a construção do controle é conduzida por coalizões de forças pró-controle que conectam Estado e sociedade civil – atuando assim para deslocar forças contrá-

26 Para a formulação inicial dessa proposição, desenvolvida no contexto de monitoramento independente de entidades da sociedade civil de projetos do Banco Mundial, veja-se Fox (2001). Exemplos específicos de monitoramento de serviço público prestado feito por uma organização da sociedade civil total e verticalmente integrado incluem o trabalho do SEND-Gana (DOGBE; KWABENA-ADADE, 2012), o projeto de contagem de livros didáticos nas Filipinas (GUERZOVICH; ROSENWEIG, 2013), e o trabalho da Slum/Shack Dwellers International (SDI) sobre os moradores de favelas e barracos (D'CRUZ; FADRIGO CADORNIGARA; SATTERHWAITE, 2014).

27 Veja, a título de exemplo, Brown; Fox (1998); Gaventa; McGee (2010). Gaventa; Barret (2012), entre outros. O conceito da sociologia política de "mudança de escala" como uma estratégia de movimento social é muito relevante (TARROW, 2010).

28 Trabalhos adicionais sobre a sinergia estado-sociedade incluem, dentre outros: others: Ostrom (1996), Fox (1992, 1996, 2004, 2007b), Tendler (1997), Goetz and Jenkins (2001), Heller (2001), Borras (2001), Avritzer (2002), Ackerman (2004), Houtzager and Moore (2003), Isunza Vera and Olvera, (2006), Abers and Keck (2009), Gaventa and McGee (2010), Baiocchi, Heller, and Silva (2011), Gaventa and Barrett (2012), Tembo (2013), O'Meally (2013), Schommer, Calvalho Rocha, Spaniol, and Dahmer (2013).

rias ao controle que estão também frequentemente presentes em ambos os lados da linha divisória. O termo "estratégia sanduíche" é um resumo para essas coalizões coordenadas entre atores pró-controle inseridos tanto no Estado quanto na sociedade (FOX, 1992).[29]

O ponto de partida da estratégia sanduíche é que forças contrárias ao controle, profundamente inseridas tanto no Estado quanto na sociedade, são frequentemente mais fortes do que forças pró-controle. Quando se tenta romper essas "armadilhas de baixo controle", é provável que haja resistência, e, portanto, o conflito se torna tanto esperado quanto necessário, conforme indicado na Figura 2. Ainda que oportunidades para mudanças estejam necessariamente atreladas ao contexto e possam ser iniciadas tanto pelo Estado quanto pela sociedade, o principal fator que determina uma mudança na balança de poder em favor do controle é a capacidade de atores pró-mudança em um domínio empoderarem os outros, engatilhando assim um círculo virtuoso (e.g., FOX, 1996). Nesse cenário de empoderamento mútuo – tal como ilustrado na Figura 2 – agentes de reforma dentro do Estado precisam ter capacidade real de entregar resultados às suas contrapartes da sociedade civil, oferecendo a eles o apoio tangível e o espaço político necessários para oferecer algum grau de proteção contra as prováveis represálias de interesses consolidados.

Esse processo de abertura de cima para baixo, liderado por defensores de reformas que se conectam à ação coletiva de baixo para cima, representa apenas uma das muitas abordagens das mudanças pró-controle, utilizando o termo no sentido acima descrito. Muitas outras formas de campanhas relacionadas ao controle são lideradas principalmente por pressões de baixo para cima, que não necessariamente irão empoderar seus interlocutores dentro do Estado.

29 A estratégia-sanduíche descreveria duas das estratégias de controle social de mais abrangente escala que se encontravam em operação no sul global no momento em que este artigo era escrito (início da década de 2000). O programa de desenvolvimento de comunidades rurais da Indonésia (PNPM) — antigamente conhecido como KDP — e as auditorias sociais no estado de Andhra Pradesh, Índia, referentes ao Programa Nacional de Garantia do Emprego (AIYAR; MEHTA, 2015; FRIEDMAN, 2013; GUGGENHEIM, 2006; MAIORANO, 2014). Os conselhos mexicanos de comunidade também se alinharam a essa estratégia por mais de três décadas (FOX, 1992; 1996; 2007b), e constituição ampla e verticalmente integrada de seus mecanismos de monitoramento sobreviveram por muitos anos depois da expulsão de seus aliados pró-reforma do Estado. A autonomia dos conselhos em um dado momento se erodiu na ausência de aliados dentro do Estado, o que reduziu sua abrangência para alguns poucos enclaves regionais.

FIGURA 2 – A ESTRATÉGIA SANDUÍCHE: ABERTURA DE CIMA ENCONTRA A MOBILIZAÇÃO DE BAIXO

Fonte: versão revisada dos diagramas de Fox , 1992, p. 220)

(k) Tendo em vista que o contexto importa, o método de comparação subnacional é necessário para compreender a variação

O método comparativo tem muito a oferecer à agenda de pesquisa interessada na pergunta "o que e por que funciona?" No entanto, essas perguntas têm sido insistentemente sufocadas pelo debate dominante entre métodos quantitativos e qualitativos. No emergente campo de estudos sobre controle, poucos pesquisadores reconhecem que o método comparativo consiste em uma forma ampla de investigação dentro da qual tanto abordagens quantitativas quanto qualitativas são conjuntos de instrumentos cuja relevância e força relativa dependem das questões que são postas. Dentre os que se utilizam do método comparativo, Estados-nação são frequentemente a principal unidade de análise. Ainda assim, o estudo do controle social requer abordagens mais complexas, que consigam enfrentar o problema das ínsitas irregularidades entre Estados e sociedades. Na prática, é provável que qualquer iniciativa de mudança em larga escala se desenvolva de formas diferentes conforme o distrito, a província ou o setor. Empiricamente, o método comparativo subnacional pode revelar padrões de variação que de outra forma ficariam escondidos em médias nacionais homogeneizadoras. Analiticamente, essa abordagem permite que pesquisadores mantenham constante muitos fatores contextuais, o que pode contribuir para destacar os impactos de estratégias de mudança institucional específicas (SNYDER, 2001).

Conclusões

Este estudo revisitou a evidência empírica por meio de novas lentes conceituais, a fim de transcender o impasse associado à noção de "resultados contraditórios" e informar abordagens mais estratégicas para o controle social. Os principais elementos do argumento incluem:

Em primeiro lugar, o controle social, termo guarda-chuva que inclui distintas interfaces de engajamento entre Estado e cidadãos, envolve dois conjuntos de abordagens qualitativamente distintos: o tático e o estratégico. Os achados das evidências de impacto indicam que as abordagens táticas conduzem a resultados díspares, enquanto as abordagens estratégias são mais promissoras. Abordagens táticas são limitadas, localizadas e baseiam apenas na difusão de informações, mas a informação pública por si só é frequentemente insuficiente. Mais inovação, experimentação e análises comparadas contribuirão para determinar que tipos de informação são mais acionáveis para atores pró-controle, bem como os canais de disseminação que podem motivar a ação coletiva, empoderar aliados e enfraquecer interesses enraizados.

Abordagens estratégicas do controle social, por outro lado, fortalecem ambientes favoráveis à ação coletiva, aumentam o engajamento cidadão para além da arena local e tentam aumentar a capacidade estatal de responder à voz dos cidadãos. Até o momento, contudo, tanto os defensores quanto os céticos do controle social seguiram a tendência de pressupor que a participação cidadã, por si só, consegue fazer o trabalho das próprias instituições de controle horizontal. Apesar disso, há poucas iniciativas impulsionadas pela cidadania que são bem coordenadas com reformas relevantes do setor público que promovem a capacidade de respostas do governo (por exemplo, órgãos investigativos de auditoria ou de combate à corrupção, reformas de acesso à informação, mecanismos de recursos administrativos, agências de ombudsman, acesso a cortes, etc.) Ao mesmo tempo, iniciativas de controle social baseadas em tecnologias da informação e da comunicação se orientam cada vez mais a fazer com que as instituições escutem a voz dos cidadãos. (GIGLER e BAIJUR, 2014) No entanto, a capacidade institucional de oferecer resposta frequentemente permanece ilusória; na prática, os circuítos de retroalimentação raras vezes são fechados.

Em segundo lugar, agora que o campo do controle social gerou um corpo substancial de práticas, este é um momento oportuno para fazer um balanço. As pesquisas se mostram significativamente atrás das práticas, e os trabalhos conceituais e teóricos estão ainda mais atrasados do que as pesquisas. Como resposta, este estudo conclui com uma série de proposições conceituais direcionadas a contribuir para aumentar o impacto de estratégias de controle social – com ênfase na potencial sinergia entre "voz" e "dentes" – com o último definido como a capacidade governamental de responder à participação cidadã.

Em terceiro lugar, tanto os trabalhos analíticos quanto os trabalhos práticos relaciona-

dos ao controle social precisam levar em conta a escala. Quando a expressão da voz cidadã se espalha horizontalmente, os excluídos podem ganhar representatividade. Quando a voz é projetada verticalmente, ela pode ganhar influência. Quando autoridades ouvem, elas podem tanto construir confiança quanto criar incentivos para mais participação. Contudo, esse processo é mais fácil de ser descrito do que executado, e as dinâmicas que o impulsionam não serão bem compreendidas se as convencionais agências estatais de desenvolvimento continuarem a tratar as falhas estatais como um problema estritamente local ou de "fim de linha" (end of pipe).[30] Isso ressalta a relevância de combinar integração vertical com a propagação horizontal da fiscalização da sociedade civil e da capacidade de patrocinar causas. Essa combinação de escalonamento vertical com "escalonamento transversal" pode possibilitar a combinação de voz com representação, que é crucial para mudar significativamente as condições de engajamento entre cidadãos excluídos e o Estado.

O que essa ênfase na escala tem a ver com as vastas e crescentes iniciativas atuais de controle social ao redor do mundo? No nível local, muitos projetos pilotos de pequena escala podem estar prontos para o escalonamento vertical e para a expansão vertical – apesar de que apenas análises contextuais refinadas podem determinar quais, quando e como. As reformas governamentais de controle social de larga escala já existentes precisam de mais apoio de outras reformas de governança tanto para aumentar o escopo quanto para aprofundar aberturas que elas criaram – por exemplo, no caso do programa indiano de auditorias sociais no âmbito do Programa Nacional de Garantia do Emprego Rural da Índia e no caso da participação comunitária no Programa de Desenvolvimento Rural da Indonésia. Ambas as inovadoras iniciativas de reforma alcançam potencialmente dezenas de milhões de pessoas, ambas geraram aberturas para dar voz aos mais pobres, mas ainda assim a capacidade estatal de responder permanece limitada, irregular e disputada, e partes locais interessadas ainda precisam escalar verticalmente sua capacidade de monitoramento e ganhar espaço no debate.

Em síntese, as estratégias de controle social se deparam com um grande desafio: como romper as armadilhas de baixo controle e desencadear círculos virtuosos em que entornos propícios incentivam os cidadãos a exercer a voz, o que por sua vez pode engatilhar e empoderar reformas que incentivariam mais participação. Ou seja, *a voz precisa de dentes para ter mordida, mas os dentes não mordem sem voz.*

30 A metáfora "fim da linha" para política de meio ambiente se refere à diferença entre "redução de fontes" – redução do uso e das emissões de tóxicos – versus a tentativa de limpar a poluição depois que ela foi gerada, como no caso de colocar limpadores de chaminés .Isso é análogo à distinção médica entre mitigar os sintomas versus tratar a doença. Em termos de controle social, por exemplo, isso indicaria a diferença entre monitorar o absenteísmo de provedores de serviço com a finalidade de sancionar o descumprimento de regras versus transformar as relações dos provedores de serviço com a comunidade que eles deveriam servir, bem como mudar o processo de seleção, treinamento e demissão, com finalidade de, antes de tudo, contratar provedores de serviço motivados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R.; KECK, M. Mobilizing the state: The erratic partner in Brazil's participatory water policy. *Politics and Society*, 37 (2), pp. 289-314, 2009.

ACKERMAN, J. Co-governance for accountability: Beyond 'exit' and 'voice'. *World Development*, 32 (3), pp. 447-463, 2004.

ACKERMAN, J. Human rights and social accountability. *World Bank social development papers*, 86, 2005. Available at: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/07/20/000012009_20050720134205/Rendered/PDF/330110HR0and0SAc0paper0in0SDV0format.pdf>.

AIYAR, Y.; MEHTA, S. Spectators or participants? The effects of social audits in Andhra Pradesh. *Economic and Political Weekly*, 50 (7), pp. 66-71, February 14, 2015.

ALTSCHULER, D. How patronage politics undermines parental participation and accountability: Community-managed schools in Honduras and Guatemala. *Comparative Education Review*, 57 (1), pp. 117-144, 2013.

AVRITZER, L. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press, 2002.

BAIOCCHI, G.; HELLER, P.; SILVA, M. K. *Bootstrapping democracy: Transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford University Press, Palo Alto, 2011.

BANERJEE, A.; BANERJI, R.; DUFLO, E. Glennerster, K. Khemani. The pitfalls of participatory programs: Evidence from a randomized evaluation in education in India. *American Economic Journal*: Economic Policy, 2 (1), pp. 1-30, 2010.

BANERJEE, A.; GLENNERSTER, R.; DUFLO E. Putting a band-aid on a corpse: Incentives for nurses in the Indian public health care system. *Journal of the European Economic Association*, 6 (2–3), pp. 487-500, 2008.

BARR, A., & ZEITLIN, A. Conflict of interest as a barrier to local accountability. *CSAE working paper* (Center for the Study of African Economies), WPS/2011-13. Available at: <http://www.csae.ox.ac.uk/workingpapers/pdfs/csae-wps-2011-13.pdf>.

BARR, A.; MUGISHA, F.; SERNEELS, P., & ZEITLIN, A. Information and collective action in community-based monitoring of schools: Field and lab experimental evidence from Uganda. *Working paper*, 2012. Available at: <http://cega.berkeley.edu/assets/cega_events/3/doc7Zeitlin-et-al_Information-and-Collective-Action-in-Community-based-mMonitoring-of-Schools.pdf>

BESLEY, T.; PANDE, R.; RAO, V. Participatory democracy in action: Survey Evidence from South India. *Journal of the European Economic Association*, 3 (2–3), pp. 648-657, 2005.

BJÖRKMAN, M.; SVENSSON, J. Power to the people: Evidence from a randomized field experiment on community-based monitoring in Uganda. *Quarterly Journal of Economics*, 124 (2), pp. 735-769, 2009.

BJÖRKMAN-NYQVIST, M.; WALQUE, D.; & SVENSSON, J. Information is power: Experimental evidence of the long run impact of community based monitoring. *World Bank policy research working paper 7015*, 2014. Available at: <http://perseus.iies.su.se/~jsven/Power2_Jan2014.pdf>.

BORRAS, S. State–Society relations in land reform implementation in the Philippines. *Development and Change*, 32, pp. 545-575, 2001.

BROWN, L. D.; FOX, J. Accountability within transnational coalitions. In: FOX, J. Fox; BROWN, L.D. (Org.). *The struggle for accountability*. The World Bank, NGOs and grassroots movements, MIT Press, Cambridge, pp. 439-484, 1998.

CARLITZ, R. Improving transparency and accountability in the budget process: An assessment of recent initiatives. *Development Policy Review*, 31 (s1), pp. s49-s67, 2013.

CORNWALL, A.; SCHATTAN COELHO, V. (Eds.) *Spaces for change?* The politics of citizen participation in new democratic arenas Zed: London, 2007.

D'CRUZ, C.; FADRIGO CADORNIGARA, S.; & SATTERTHWAITE, D.. Tools for inclusive cities: The roles of community-based engagement and monitoring in reducing poverty. *IIED working paper*. International Institute for Environment and Development, 2014. Available at: <http://www.academia.edu/7475688/Tools_for_Inclusive_Cities_the_Roles_of_Community-Based_Engagement_and_Monitoring_in_Reducing_Poverty> .

DEVARAJAN, S.; KHEMANI, S.; WALTON, M. Can civil society overcome government failure in Africa? *World Bank Research Observer*, 29 (1), pp. 1-28, 2014.

DÍAZ-CAYEROS, A.; MAGALONI, B.; RUIZ-EULER, A. Traditional governance, citizen engagement, and local public goods: Evidence from Mexico. *World Development*, 53, pp. 80-93, 2014.

DOGBE, T., & KWABENA-ADADE, J. Ghana: Budget monitoring by SEND-Ghana and its partners helps improve nutrition for children and support local farmers. *International budget partnership*, From Analysis to Impact, Study No. 9, 2012. Available at: <http://internationalbudget.org/publications/ghana-budget-monitoring-by-send-ghana-and-its-partners-helps-improve-nutrition-for-children-and-support-local-farmers/>

DUFLO, E.; DUPAS, P.; & KREMER, M. School governance, teacher incentives, and pupil – Teacher ratios: Experimental evidence from Kenyan primary schools. *NBER working paper 17939*. National Bureau of Economic Research, 2012. Available at: <http://economics.mit.edu/files/7660>.

EVANS, P. Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy. *World Development*, 24 (6), pp. 1119-1132, 1996.

FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing corrupt politicians: The effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, 123 (2), pp. 703-745, 2008.

FOX, J. *The politics of food in Mexico*: State power and social mobilization. Cornell University Press, Ithaca (1992).

_____. How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico. *World Development*, 24 (6), pp. 1089-1103, 1996.

_____. The World Bank and social capital: Contesting the concept in practice. *Journal of International Development*, 9 (7), pp. 963-971, 1997.

_____. Vertically integrated policy monitoring: A tool for civil society policy advocacy. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 30 (3), pp. 616-627, 2001.

_____. Empowerment and institutional change: Mapping 'Virtuous Circles' of state-society interaction. Ruth Alsop (Ed.), *Power, rights and poverty*: Concepts and connections, World Bank/GB Department of International Development, Washington, pp. 68-92, 2004.

_____. The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17 (4–5), pp. 663-671, 2007 (2007a).

_____. *Accountability politics*: Power and voice in rural Mexico. Oxford University Press, Oxford, 2007 (2007b).

_____. State power and clientelism: Eight propositions for discussion. T. Hilgers (Ed.), *Clientelism in everyday Latin American politics*, Palgrave, New York, pp. 187-211, 2012.

_____. Social accountability: What does the evidence really say? *GPSA working paper*, 1, 2014. Available at: <http://gpsaknowledge.org/wp-content/uploads/2014/09/Social-Accountability-What-Does-Evidence-Really-Say-GPSA-Working-Paper-1.pdf>

_____. Social Accountability: What does the Evidence Really Say? *World Development*, vol. 72, pp. 346–361, 2015.

FOX, J.; BROWN, L. D. (Org.). *The struggle for accountability*: The World Bank, NGOs and grassroots movements, MIT Press, 1998.

FOX, J.; GERSHMAN, J. The World Bank and social capital: Lessons from ten rural development projects in Mexico and the Philippines. *Policy Sciences*, 33 (3 & 4), pp. 399-419, 2000.

FRIEDMAN, J. *Expanding and diversifying Indonesia's Program for community empowerment*, 2007–2012. Innovations for Successful Societies, Princeton University, 2013.

FUNG, A.; GRAHAM, M.; WEIL, D. *Full disclosure*: The perils and promise of transparency. Cambridge: Cambrige University Press, 2007.

GAURI, V. Redressing grievances and complaints regarding basic service delivery. *World Development*, 41, pp. 109-119, 2013.

GAURI, V.; BRINKS, D. (Org.), *Courting social justice*: Judicial enforcement of social and economic rights in the development world, Cambridge University Press, New York, 2008.

GAVENTA, J.; BARRETT, G. Mapping the outcomes of citizen engagement. *World Development*, 40 (2), pp. 2399-2410, 2012.

GAVENTA, J.; MCGEE, R. (Org.), *Citizen action and national policy reform*. Zed, London. 2010.

GAVENTA, J.; MCGEE, R. The impact of transparency and accountability initiatives. *Development Policy Review*, 31 (S1), pp. s3-s28, 2013.

GIBSON, E. Boundary control: Subnational authoritarianism in democratic countries. *World Politics*, 58 (1), pp. 101-132, 2005.

GIGLER, B. S.; BAIJUR, S. (Org..), *Closing the feedback loop: Can technology close the accountability gap?* World Bank, Washington, 2014.

GIRAUDY, A. Varieties of subnational undemocratic regimes: Evidence from Argentina and Mexico. *Studies in Comparative International Development*, 48 (1), pp. 51-80, 2013.

GOETZ, A.; JENKINS, B. Hybrid forms of accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review*, 2 (3), pp. 363-383, 2001.

GONÇALVES, S. The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil. *World Development*, 53, pp. 94-110, 2014.

GRANDVOINNET, H.; ASLAM, G.; RAHA, S. *Opening the black box*: Contextual drivers of social accountability effectiveness. World Bank, Washington, 2015.

GRIFFIN, C.; FERRANTI, D.; TOLMIE, C. *Lives in the balance*: Improving accountability for public spending in developing countries. Brookings, Washington, 2010.

GUERZOVICH, F., & ROSENZWEIG, S. Strategic dilemmas in changing contexts: G-watch's experience in the philippine education sector. *Think Piece*, Transparency and Accountability Initiative, April 10, 2013. Available at: <http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2013/10/Strategic-Dilemmas-Context-FG-SR.pdf>.

GUGGENHEIM, S. Crises and contradictions: Understanding the origins of a community development project in Indonesia. A. Bebbington, M. Woolcock, S. Guggenheim, E.A. Olson (Eds.), *The search for empowerment*: Social capital as idea and practice at the World Bank, Kumarian, Bloomfield, CT, pp. 111-144, 2006.

HELLER, P. Moving the state: The politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. *Politics and Society*, 29, pp. 131-163, 2001.

HELLER, P.; HARILAL, K. N.; CHAUDHURI, S. Building local democracy: Evaluating the impact of decentralization in Kerala, India. *World Development*, 35 (4), pp. 626-648, 2007.

HOUTZAGER, P.; MOORE, M. (Org..), *Changing paths: International development and the new politics of inclusion*. University of Michigan Press, Ann Arbor, 2003.

HUBBARD, P. Putting the power of transparency in context: Information's role in reducing corruption in Uganda's education sector. Working paper no. 136. *Center for Global Development*, 2007. Available at: <http://www.cgdev.org/sites/default/files/15050_file_Uganda.pdf> .

ISHAM, J.; KAHKONEN, S. Institutional determinants of the impact of community-based water services: Evidence from Sri Lanka and India. *Economic Development and Cultural Change*, 50 (3), pp. 667-691, 2002.

ISUNZA VERA, E. Para analizar los procesos de democratización: Interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. E. Isunza Vera, A. Olvera (Eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*: participación y control social, CIESAS/Universidad Veracruzana/ Ed. Miguel Ángel Porrúa, Mexico City, pp. 265-291, 2006.

ISUNZA VERA, E.; OLVERA, A. (Org.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación y control social*, CIESAS/Universidad Veracruzana/Ed Miguel Ángel Porrúa, Mexico City, 2006.

JOSHI, A. Do they work? Assessing the impact of transparency and accountability initiatives in service delivery. *Development Policy Review*, 31 (s1), pp. s29-s48, 2013.

JOSHI, A. Reading the local context: A causal chain approach to social accountability. *IDS Bulletin*, 45 (5), pp. 23-35, 2014.

JOSHI, A.; HOUTZAGER, P. Widgets or watchdogs? *Public Management Review*, 14 (2), pp. 145-162, 2002.

KEEFER, P., & KHEMANI, S. Do informed citizens receive more…or pay more? The impact of radio on the government distribution of public health benefits. *World Bank Policy research working paper*, 5952, 2012. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3236>.

KOSACK, S.; FUNG, A. Does transparency improve governance? *Annual Review of Political Science*, 17, pp. 65-87, 2014.

KRISHNA, A.; UPHOFF, N. Mapping and measuring social capital through assessment of collective action to conserve and develop watersheds in Rajasthan, India. C. Grootaert, T. van Bastelaer (Eds.), *The role of social capital in development*: An empirical assessment, Cambridge University Press, New York, pp. 85-124, 2002.

LIEBERMAN, E.; POSNER, D.; TSAI, L. Does information lead to more active citizenship? Evidence from an education intervention in rural Kenya. *World Development*, 60, pp. 69-83, 2014.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy*: Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage, New York, 1980.

LOEWENSTEIN, G.; SUNSTEIN, C. R.; GOLMAN, R. Disclosure: Psychology changes everything. *Annual Review of Economics*, 6, pp. 391-419, 2014.

LONG, N. A perspective on the sociology of development. *Sociologia Ruralis*, 24 (3–4), pp. 168-184, 1984.

MAINWARING, S.; WELNA, C. (Org..), *Democratic accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

MAIORANO, D. The politics of the Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act in Andhra Pradesh. *World Development*, 58, pp. 95-105, 2014.

MANSURI, G.; RAO, V. *Localizing Development*: Does participation work? World Bank, Washington, DC (2013).

MARU, V. Allies unknown: Social accountability and legal empowerment. *Health and Human Rights*, 12 (1), pp. 83-93, 2010.

MEJÍA ACOSTA, A. The impact and effectiveness of accountability and transparency initiatives: The governance of natural resources. *Development Policy Review*, 31 (S1), pp. s89-s105, 2013.

MORENO, E.; CRISP, B.; SHUGART, M. S. The accountability deficit in Latin America. S. Mainwaring, C. Welna (Org.), *Democratic accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, pp. 79-131, 2003.

NARAYAN, D. The contribution of people's participation: Evidence from 121 rural water supply projects. *Environmentally sustainable development occasional paper series*, 1, World Bank (1995).

O'DONNELL, G. Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9 (3), pp. 1112-1126, 1998.

_____. On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, 21 (8), pp. 1355-1369, 1993.

O'MEALLY, S. C. Mapping context for social accountability. *Social development resource paper*. World Bank, Washington, DC. 2013.

OLKEN, B. Monitoring corruption: Evidence from a field experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, 115 (2) (2007), pp. 200-249.

_____. Corruption perceptions vs. corruption reality. *Journal of Public Economics*, 93 (7–8), pp. 950-964, 2009.

OSTROM, E. Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24 (6), pp. 1073-1087, 1996.

PANDE, S. The right to know, the right to live: Grassroots struggle for information and work in India. (Ph.D. dissertation). Institute of Development Studies, University of Sussex, 2014.

PANDE, S. Dying for information: Right to information and whistleblower protection in India. *U4 Brief*, 3, 2015. Available at: <http://www.u4.no/publications/dying-for-information-right-to-information-and-whistleblower-protection-in-india/>.

PANDEY, P.; GOYAL, S.; & SUNDARARAMAN, V. Community participation in public schools: The impact of information campaigns in three Indian states. *World Bank policy research working paper series*, 4776, 2008. Impact evaluation series no. 26. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6359>.

PAUL, S. Accountability in public services: Exit, voice and control. *World Development*, 20 (7), pp. 1047-1060, 1992.

_____. Public spending, outcomes and accountability: Citizen report card as a catalyst for public action. *Economic and Political Weekly*, 41 (4), pp. 333-340, 2006.

PEISAKHIN, L.; PINTO, P. Is transparency an effective anti-corruption strategy? Evidence from a field experiment in India. *Regulation and Governance*, 4, pp. 261-280, 2010.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.). *Enforcing the rule of law*: Social accountability in the new Latin American democracies, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2006.

PLATTEAU, J. P.; GASPART, F. The risk of resource misappropriation in community-driven development. *World Development*, 31 (10), pp. 1687-1703, 2003.

PNPM. PNPM rural impact evaluation 2012. *PNPM Support Facility*, Jakarta (2012).

POGREBINSCHI, T.; SAMUELS, D. The impact of participatory democracy: Evidence from Brazil's national public policy conferences. *Comparative Politics*, 46 (3), pp. 313-332, 2014.

PRADHAN, M.; SURYADARMA, D.; BEATTY, A.; WONG, M.; ALISHJABANA, A.; GADUH, A.; et al. Improving educational quality through enhancing community participation: Results from a randomised field experiment in Indonesia. *World Bank policy research working paper*, nº. 5795, 2011.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (Org.), *Democracy, accountability and representation*. Cambridge University Press (1999).

RAVALLION, M.; VAN DE WALLE, D.; DUTTA, P.; & MURGAI, R. Testing information constraints on India's largest antipoverty program. *World Bank policy research working paper*, nº. 6598, 2013.

REINIKKA, R.; SVENSSON, J. The power of information: Evidence from a newspaper campaign to reduce capture. *Quarterly Journal of Economics*, 119 (2), pp. 678-704, 2004.

_____. The power of information in public services: Evidence from education in Uganda. *Journal of Public Economics*, 95, pp. 956-966, 2011.

RIBOT, J. Democratic decentralization of natural resources: Institutionalizing popular participation. *World Resources Institute*, Washington, DC, 2002.

RIBOT, J.; LARSON, A. (Org.). *Democratic decentralisation through a natural resource lens*: Cases from Africa, Asia and Latin America. Routledge, New York, 2005.

SARTORI, G. Concept misinformation in comparative politics. *American Political Science Review*, 64 (4, 1970.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. A. Schedler, L. Diamond, M.F. Plattner (Org.), *The self-restraining state*: Power and accountability in new democracies, Lynne Reinner, Boulder, 1999.

SCHOMMER, P. C.; CALVALHO ROCHA, A.; SPANIOL, E. L. & DAHMER, J. Accountability and the co-production of information as a public good: Conceptual interaction and evidence in Brazilian public administration. Presented at the XVII international research society on public management, *IRSPM conference*, Prague, 2013.

SHANKAR, S. Can social audits count? *ASARC working paper*. New Delhi. 2010. Available at: <https://crawford.anu.edu.au/acde/asarc/pdf/papers/2010/WP2010_09.pdf>

SNYDER, R. Scaling down: the subnational comparative method. *Studies in Comparative International Development*, 36 (1), 2001.

TARROW, S. Dynamics of diffusion: Mechanisms, institutions and scale shift. R. Kolins Givan, K.M. Roberts, S.A. Soule (Eds.), *The diffusion of social movements*: Actors, mechanisms, and political effects, Cambridge University Press, New York, 2010.

TEMBO, F. *Rethinking social accountability in Africa*: Lessons from the Mwananchi Programme. Overseas Development Institute, London, 2013.

TENDLER, J. *Good government in the tropics*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997.

TOUCHTON, M.; WAMPLER, B. Improving social well-being through new democratic institutions. Comparative Political Studies, 47 (10), pp. 1442-1469, 2014.

UPHOFF, N.; WIJAYARATNA, C. M. Demonstrated benefits from social capital: The productivity of farmer organizations in Gal Oya, Sri Lanka. *World Development*, 28 (11), pp. 1875-1890, 2000.

WORLD BANK. *World development report 2004*: Making services work for poor people. World Bank/Oxford University Press, Washington, DC, 2003.

WOOLCOCK, M. Using case studies to explore the external validity of 'complex' development interventions. *Evaluation*, 19 (3), pp. 229-248, 2013.

ZIMMERMAN, B. Transparency, sanctioning capacity, and corruption displacement: multi-method evidence from local government in Malawi (Ph.D. dissertation). University of California, San Diego, Political Science Dept., 2014.

Conheça mais sobre a CGU
www.cgu.gov.br

cguonline

@cguonline

cguoficial

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO

PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL