



Revista de Políticas Públicas

ISSN: 2178-2865

revistapoliticaspublicas@ufma.com

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

Gonçalves da Silva, Marcus Vinicius; Pasqualini Peron, Amanda  
Cristina; Zuba, Marcio Eduardo; Figueiredo Gomes de Meza,  
Maria Lúcia; do Nascimento, Décio Estevão; de Souza, Marília  
A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL: um instrumento de controle e participação social  
Revista de Políticas Públicas, vol. 22, núm. 1, 2018, Enero-Junio, pp. 371-394  
Universidade Federal do Maranhão  
São Luís, Brasil

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321158843019>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto



*A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL: um  
instrumento de controle e participação social*

*Marcus Vinicius Gonçalves da Silva<sup>1</sup>*

*Amanda Cristina Pasqualini Peron<sup>2</sup>*

*Marcio Eduardo Zuba<sup>3</sup>*

*Maria Lúcia Figueiredo Gomes de Meza<sup>4</sup>*

*Décio Estevão do Nascimento<sup>5</sup>*

*Marília de Souza<sup>6</sup>*

- 
- <sup>1</sup> Bacharel em Administração, Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Doutorando em Administração pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Pesquisador PROSUC/Capes. E-mail: / Endereço: Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC-PR: Rua Imaculada Conceição, 1155, Bloco 4, 1º Andar, Sala 103B - Prado Velho, Curitiba (PR). CEP: 80215-901
- <sup>2</sup> Bacharel em Direito, Mestre em Planejamento e Governança Pública pela UTFPR, Advogada na Prefeitura do Município de Quatro Barras. E-mail: /Endereço: Prefeitura do Município de Quatro Barras: Av. Dom Pedro II, 110 – Centro, Quatro Barras (PR). CEP: 83420-000.
- <sup>3</sup> Bacharel em Direito, Mestre em Planejamento e Governança Pública pela UTFPR, Doutorando em Tecnologia e Sociedade pela UTFPR, Técnico-Administrativo em Educação na Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: / Endereço: Universidade Federal do Paraná – UFPR: Praça Santos Andrade, 50 – Centro, Curitiba (PR). CEP: 80.020-300.
- <sup>4</sup> Bacharel em Administração de Empresas e Pública, Mestre em Engenharia da produção (UFRJ) Doutorado em Desenvolvimento Econômico (UFPR), Professora no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da UTFPR. E-mail: / Endereço: Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR: Av. Sete de Setembro, 3165, Bloco L, 4º andar - Rebouças. Curitiba (PR). CEP 80230-901.
- <sup>5</sup> Bacharel em Engenharia de Operação, Mestre em Ciências do Homem e Tecnologia (UTC, França), Doutor em Ciências do Homem e Tecnologia pela UTC, França, Professor e Vice-Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade pela UTFPR. E-mail:
- <sup>6</sup> Bacharel em Desenho Industrial, Mestre em Sciences de l'Homme et Technologie pela UTC, França, Doutor em Sciences Mécaniques pour l'Ingénieur pela UTF, França, Gerente Executiva do Observatório da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP). E-mail: / Endereo: Av. Comendador Franco, 1341 – Jardim Botânico, Curitiba (PR). CEP: 80215-090.

## Resumo

Vislumbram-se em todo o mundo, nas últimas décadas, Estados pós-sociais, nos quais direitos fundamentais, como a liberdade, ganham significado ampliado, mediante modelos de administração que proporcionam à sociedade formas de participação efetivas. É nesse contexto que se revela a Administração Pública Societal, apresentada como alternativa ao gerencialismo. Este trabalho, de natureza descritiva e baseado em pesquisa bibliográfica, tem por objetivo verificar a ocorrência, no Brasil, dessa forma peculiar de administração, defini-la e descrevê-la. Conclui que se trata de uma forma de gestão social que se funda em uma racionalidade substantiva e que permite o controle e a participação sociais e efetivos na Administração Pública, mas que ainda não está totalmente sedimentada no País.

**Palavras-chave:** Administração Pública, Administração Societal, Gestão Social.

## SOCIETAL PUBLIC ADMINISTRATION: an instrument of control and social participation

## Abstract

Post-social states have been glimpsed throughout the world in recent decades. In these states, fundamental rights, such as freedom, gain broader meaning through management models that provide society with effective forms of participation. It is within this framework that Societal Public Administration emerges, presented as an alternative to managerialism. This work, descriptive in nature and based on bibliographic research, aims to verify the presence, in Brazil, of this peculiar form of administration, define and describe it. It is concluded that this is a form of social management that is aligned with a substantive rationality, thus possibly allowing an effective social control and participation in public administration, but that is not yet fully settled in this country.

**Key words:** Public administration, societal administration, social management.

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão pública tem sido reformada, e com intensidade crescente, desde os anos de 1980. Esta é uma tendência mundial, embora com proporções variadas entre os países, e implica mudanças nas relações entre governantes e cidadãos. Pode-se dizer que, atualmente, o conceito de cidadania é mais complexo, sendo reconhecidamente legítima a mobilização social que tem por objetivo a conquista de novos direitos e, além disso, a participação de forma mais imediata e democrática na gestão da coisa pública. (GADOTTI, 2000). Em outras palavras, os cidadãos vislumbram o direito de exigir melhores

contrapartidas ao investimento que realizam, na forma de impostos, no Estado, e isso reflete uma mudança relacional entre cidadãos e Estado, a qual compõe um tema de discussão atualíssimo na seara da ciência política – em especial, na subárea da governança pública.

Segundo Kettl (2000), essa mudança relacional advém de quatro fatores:

- Político. Com o fim da Guerra Fria, houve o desmoronamento das bases que sustentavam modelos pouco democráticos de governo nos países que ficavam atrás da chamada Cortina de Ferro, levando a um debate amplo sobre o papel do Estado.
- Social. Grupos outrora excluídos e marginalizados cada vez mais conquistam espaço político, o que implica a reconstrução de sistemas sociais, legais e econômicos.
- Econômico. No final dos anos de 1990, uma série de crises desafiou profundamente a estrutura financeira de vários países, problema que foi exacerbado por situações de estagnação econômica, fazendo com que o estímulo ao crescimento econômico sustentável se tornasse central para o debate das políticas econômicas.
- Institucional. Os países compõem, atualmente, uma economia e um ambiente político cada vez mais global, fazendo com que o debate político e a entrega de serviços públicos sejam moldados de forma igualmente ampla.

Esses fatores, que são parte do processo de globalização, evidenciam a existência de novos direitos e expõem as transformações sofridas pelo Estado – “[...] de autoritário/absolutista para liberal e de liberal para social, podendo-se, inclusive, falar em Estado pós-social de direito.” (LENZA, 2012, p. 65). Isto é, há uma evolução do Estado que faz surgir a necessidade de se reconhecer a categoria dos direitos sociais, que “[...] expressam a manifestação de um Estado prestacionista, intervencionista e realizador da chamada justiça distributiva.” (LENZA, 2012, p. 65).

O constitucionalismo contemporâneo centra-se, portanto, em um “[...] totalitarismo constitucional, consectário da noção de Constituição programática.” (BULOS, 2000, p. 16-8), sendo que o termo totalitarismo é aqui empregado em uma acepção restrita, remetendo ao pesado conteúdo de ordem social que o texto constitucional car-

rega – algo de que a atual Constituição brasileira é um bom exemplo. (LENZA, 2012).

A primazia desse conteúdo de ordem social pressupõe o protagonismo da sociedade, contexto no qual o dirigismo estatal (isto é, as ações governamentais guiadas por um texto legal) tende a evoluir para um dirigismo comunitário. (LENZA, 2012). Daí inclusive se afirmar que constituições futuras deverão apresentar, entre outros valores, o da participação efetiva dos “[...] ‘corpos intermediários da sociedade’, consagrando-se a noção de democracia participativa e de Estado de Direito Democrático.” (LENZA, 2012, p. 71).

Estaria assim consubstanciado um “Estado Pós-Social” (CAMPILONGO, 2005, p. 31-6), com a proeminência de movimentos sociais no papel de atores sociais, o que viabilizaria “[...] a participação mais intensa de todos os interessados nas decisões políticas fundamentais.” (BRANCO, 2014, p. 325), sob o conceito amplo do direito constitucional à liberdade.

Este artigo possui natureza descritiva, está baseado em fontes bibliográficas e em modelos teóricos também disponíveis na literatura, os quais apresentam elementos, muitas vezes empíricos, sobre o comportamento social – comportamento que provoca, em um processo de distensão constante, alterações na forma de gestão da res publica.

Por meio desses modelos, objetiva-se a verificação, definição e descrição de uma modalidade peculiar de Administração Pública, dita Societal, inserida no contexto da gestão social – esta é a questão mater norteadora deste estudo.

Estabelecidos o objetivo e a questão central, este artigo estrutura-se em cinco tópicos, os quais se somam a esta introdução e às referências de suporte teórico. O primeiro tópico trata do histórico dos modelos de gestão pública utilizados no Brasil; o segundo ocupa-se da Administração Pública Societal; o terceiro versa sobre a transparência governamental e a participação social; o quarto, sobre a participação e a mobilização sociais e, no quinto e último tópico, apresentam-se as considerações finais.

Nesse diapasão, e para melhor compreender a gestão social, será analisado, a seguir, um breve histórico dos modelos de gestão utilizados na Administração Pública.

## **2 MODELOS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: do patrimonialismo ao gerencialismo**

O agente da história é a sociedade politicamente organizada que, em diversos graus de desenvolvimento econômico, político e social, correspondem a uma forma de Estado. A evolução histórica do Estado brasileiro esteve, sob muitos aspectos, associada à cronologia das Constituições. Mas, o Estado não é apenas um sistema constitucional legal – corresponde também a um modelo de organização ou Administração Pública. (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Na fase colonial brasileira o aparato institucional e administrativo apresentava-se estruturado em um modelo patrimonialista de Administração Pública. Ao longo dos anos, a sociedade brasileira, inconformada com a submissão pessoal ao detentor de um poder ilimitado e arbitrário, e também com a corrupção, o nepotismo, a ausência de uma *res publica* – tudo se resumia a *res principis* – passa a adotar, em 1930, o modelo de administração burocrático, que representaria, portanto, uma resposta aos abusos e demais vícios do modelo anterior, e destacar-se-ia pela submissão, de modo racional, ao Direito, ponderando-se entre meios e fins (BRESSER-PEREIRA, 2001, 2009; OLIVEIRA, 2010; PAULA, 2005; PRADO, 2014; SANABIO; SANTOS; DAVID, 2013).

Contudo, após a Segunda Guerra Mundial, uma onda de confrontação intelectual contra o modelo burocrático atribuiu-lhe características que ficaram conhecidas como disfunções burocráticas, que o afastariam de seu objetivo inicial – excesso de formalismo e registros, internalização e apego aos regulamentos, despersonalização do relacionamento, categorização como base de processos decisórios, resistência à mudança, superconformidade às rotinas e aos procedimentos, exibição de sinais de autoridade, dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público. (SECCHI, 2009).

Em 1967, o Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967) estabeleceu a Reforma Desenvolvimentista, uma primeira tentativa de Administração Pública Gerencial (APG) visualizada no Brasil. Promoveu-se a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, paralelamente à adoção do planejamento, orçamento, descentralização e controle focados nos resultados. (MERTON, 1967).

Na prática, contudo, permaneceram características do modelo de administração anterior e, no início dos anos de 1980, foi realizada uma nova tentativa de reformar a burocracia existente, orientando-a na direção da APG. Para isso, criou-se, em 1979, paralelamente ao Programa Nacional de Desburocratização (PrND), o Ministério da Desburocratização, cujas ações centraram-se, inicialmente, no combate à burocratização dos procedimentos, e, na sequência, ao excesso de expansão da administração descentralizada que era permitida pelo Decreto-Lei n. 200/1967. (BRASIL, 1967). Em termos mundiais, a burocracia excessiva foi combatida, ainda nos anos de 1980, por dois modelos organizacionais – o New Public Management (NPM), ou Nova Gestão Pública (NGP), e o Public Sector Entrepreneur (PSE), ou Governo Empreendedor (GE), que ficaram conhecidos como managerialism (gerencialismo). (SECCHI, 2009). É nesse contexto, mundial e local, que foi promulgada a Constituição brasileira de 1988: “Enquanto muitos países eram sacudidos por essa verdadeira revolução (da NPM), o Brasil atravessou a década de 80 alheio a esse processo. [...] em 1988 a Constituição se voltara para o modelo burocrático.” (CASTRO, 2006, p. 2).

Finalmente, em 1995, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o gerencialismo é finalmente introduzido no Brasil, valorizando-se a produtividade, a orientação ao serviço, a descentralização, a eficiência na prestação de serviços, o marketization e a accountability<sup>1</sup> (BRESSER-PEREIRA, 2001, 2009; KETTL, 2000; OLIVEIRA, 2010; PAULA, 2005; PRADO, 2014; SANABIO; SANTOS; DAVID, 2013; SECCHI, 2009). Nas palavras de Bresser-Pereira (2004, p. 547), primeiro e único a comandar o MARE, até sua extinção no fim de 1998: “A Reforma da Gestão Pública de 1995/98 parte de uma visão crítica da administração pública burocrática e propõe substituí-la pela administração pública gerencial”.

Como resultados do MARE podem ser citados a criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e a edição da Emenda Constitucional da Reforma Administrativa (n. 19/1998), a qual inseriu explicitamente o Princípio da Eficiência no artigo 37 da Constituição, tendo-se por objetivo a redução dos custos e o aumento da qualidade dos serviços públicos, dos quais o cidadão é beneficiário, e a valorização da participação das entidades não governamentais na realização das políticas públicas. (SARTURI, 2013).

No entanto, no entender de Enteman (1993), o gerencialismo não buscou responder aos anseios dos cidadãos e, não obstante os avanços visíveis, esse modelo evolutivo ainda deixou em segundo plano a questão democrática, o que abriu caminho para uma visão não unívoca de reforma:

[...] estava em curso um novo paradigma reformista: o estado-novíssimo-movimento-social, que rearticula o Estado e a sociedade, combinando a democracia representativa e a participativa [...]. Essa visão alternativa tenta ir além dos problemas administrativos e gerenciais, pois considera a reforma um projeto político e de desenvolvimento nacional (PAULA, 2005, p. 39).

Trata-se do que ficou conhecido como Administração Pública Societal (APS), inserida em um contexto de gestão social, e convém destacar que a transição entre os modelos apresentados ocorreu, e ainda ocorre, de forma gradual e contínua, e não por ruptura, apontando-se, inclusive, um razoável grau de intercâmbio entre as teorias, não se tratando de excludentes, mas de uma crescente inclusão de temas (BRASIL, 1995). Tratar-se-á, a seguir, dos institutos dessa Administração.

### **3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL**

A gestão social tem sua essência no dirigismo comunitário e representa, no modelo teorizado de Estado pós-social, a evolução natural da gestão tecnoburocrática – nesta, os interesses prevaletentes, em geral econômicos, são os de poucos, ao passo que naquela prevalecem os interesses sociais, de muitos. E, para que sejam conhecidos os interesses desses muitos, muitos devem estar envolvidos na gestão, ou seja, devem ter direito não apenas formal, mas material, à fala. Na lição de Habermas (2002, p. 98), “[...] os falantes não podem se comunicar sobre algo no mundo, quando simultaneamente o próprio mundo suposto como objetivo não ‘se comunica’ com eles”.

Percebe-se assim que há uma racionalidade comunicativa, em que os participantes do processo dialógico alcançam um acordo após manifestarem suas argumentações individuais, sem que haja a imposição individual de vontades. (TENÓRIO, 1998).

Essa não imposição é um ponto nodal. Afinal, convém lembrar que ações voltadas ao benefício da maioria, em detrimento da minoria que esteja a elas, contra a própria vontade, obrigada, também ferem o espírito político do estado democrático, algo que vai



contra a própria definição implícita de cidadão, o qual não pode impor aos seus pares obrigações que ele próprio não assume. (DE JOUVENEL, 2012).

Feitas essas considerações, apresenta-se um conceito de gestão social, elaborado por Tenório (2005, p. 102):

[...] entenderemos [sic] gestão social como o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais em que todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação.

Pelo exposto, o fundamento epistemológico da gestão social deve ser baseado na dialogicidade – em oposição, portanto, àquele da teoria tradicional, monológica – e pressupõe a participação ativa do cidadão no espaço público (TENÓRIO, 1998), algo que não ocorre no modelo de administração tradicional, o qual, por sua racionalidade instrumental, “amplia o controle da natureza”, tornando-se “a lógica da vida humana em geral”, aprisionando a “subjetividade privada do indivíduo” e impondo “[...] limites à livre e genuína comunicação entre os seres humanos.” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 12-3).

O efeito desses limites é claro: não é possível à racionalidade instrumental, que prescinde do diálogo direto com os envolvidos, estabelecer princípios de distribuição que sejam amplamente aceitos, pois a dispersão de opiniões e de conhecimento na sociedade impõe uma barreira epistemológica a qualquer política distributiva. (HAYEK, 1976).

Com essa afirmação, não se quer fechar os olhos para os aperfeiçoamentos trazidos pela teoria tradicional – notadamente, a sistematização do conhecimento voltada à produção mais eficiente. (GUERREIRO RAMOS, 1989). O que se quer, isso sim, é manter à vista as características culturais inerentes a cada sociedade igualitária, de modo a não achatá-las com base em “[...] padrões de pensamento inerentes ao sistema de mercado.” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 188-189), ignorando completamente a existência de indivíduos agrupados em sociedades.

A vertente que melhor define a atual gestão social é a Administração Societal, que teve origens, no Brasil, na década de 1960,

quando a tradição mobilizatória brasileira alcançou seu auge. Em 1970, impulsionados pela Igreja Católica, com seus clubes de mães, espaços de jovens e grupos de estudos, concretizaram-se no País espaços alternativos para a mobilização política, nos quais foi estimulada a participação popular no debate das dificuldades cotidianas, o que originou reivindicações populares ao poder público e paralelamente impulsionou, na década de 1980, o surgimento das Organizações Não Governamentais (ONGs). Essa vertente da administração é considerada uma síntese de práticas, visões e tendências relacionadas à gestão pública, buscando-se o rompimento com o exercício historicamente autoritário do poder público no País. (SANABI; SANTOS; DAVID, 2013).

Ao se analisar a estrutura do aparelho do Estado pós-reforma gerencial, constata-se uma clara concentração do poder no núcleo estratégico, não se vislumbrando canais que permitam a infiltração das demandas populares, nem mecanismos para que ocorra o controle e a transparência esperados. Diante disso, emergiu o chamado Modelo Societal, com uma visão de gestão pública alternativa ao gerencialismo, apresentando ao setor público a necessidade de serem criados mecanismos que permitam maior transparência de seus atos e controle sobre seus agentes, oportunizando a implementação de políticas públicas que vão ao encontro das reais necessidades da sociedade, o que se constituirá em uma questão central. (PAULA, 2005).

Consolidou-se assim o campo mobilizatório e dele resultou a noção de Administração Pública Societal, na qual estavam presentes os movimentos populares e sociais, o movimento sindical, as pastorais sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda e as ONGs, aos quais se somaram canais de participação como os fóruns temáticos, voltados à discussão de questões variadas relacionadas com o interesse público, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo. (PAULA, 2005).

Analisando-se as mudanças políticas, sociais e institucionais ocorridas no Brasil, do período patrimonialista até o atual, tem-se que foi apenas a partir da Constituição vigente que se institucionalizou a participação da sociedade na gestão das políticas públicas, por meio de conselhos, orçamento participativo e plebiscito, e tendo papel relevante a Reforma do Aparelho do Estado de 1995, com a adoção do paradigma da administração gerencial em substituição ao

burocrático, prevendo-se a necessidade de mecanismos para o exercício do controle social no Brasil, o que mudou o foco do controle – no modelo anterior, o foco estava nos procedimentos, tendo-se deslocado, com a administração gerencial, para o resultado. (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

De qualquer forma, há que se ressaltar, no viés dessas assertivas, o que assevera Fonseca (2007, p. 248): “[...] embora a carta constitucional seja um marco na vida de um país, não se pode adotar uma visão formalista, isto é, crer que o que está expresso nela seja vigente no mundo real”. Daí que incumbe à Administração Pública incentivar e estimular os cidadãos a participarem da gestão das políticas públicas.

O tema da inserção da participação popular na gestão pública é o cerne da Administração Pública Societal, em que se propõe romper com a forma centralizada e autoritária de exercício do poder público, definindo-se uma esfera pública não estatal que envolve a elaboração de novos formatos institucionais, possibilitando a cogestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas (PAULA, 2005). Conforme Sanabio, Santos e David (2013, p. 27),

A administração pública societal apresenta quatro eixos: uma visão alternativa do desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia associada à noção de gestão social, o processo de reinvenção político-institucional e o novo perfil do gestor público.

Analisada sob três dimensões – econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica –, a Administração Societal melhor se insere, na visão de Paula (2005), na sociopolítica, em que se enfatiza a participação social e a estruturação de um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho do Estado e o paradigma de gestão. Não se descuida, contudo, das outras dimensões:

Adicionalmente, embora a vertente societal priorize a dimensão sociopolítica da gestão, ela também faz suas incursões no domínio da dimensão institucional-administrativa na medida em que elabora novos arranjos institucionais e de gestão. No que se refere à dimensão econômico-financeira, trata-se de superar o paradigma econômico na condução da gestão pública, questão discutida no passado por Guerreiro Ramos (1983) quando propôs o paradigma paraeconômico, esclarecendo que existem outras formas de organização para além das organizações econômicas, como é o caso das

isonomias e fenônomias, propondo a elaboração de um novo modelo de alocação dos recursos públicos para contemplá-las (PAULA, 2005, p. 47).

Essa participação social desautoriza os governos a atuarem sem constrangimentos, pois a cobrança é efetivada de imediato, e não apenas na eleição seguinte. Outrossim, reconhece conceitos de teorias alternativas, transportando à democracia representativa elementos da democracia direta. Pois, no dizer de Milani (2008, p. 557), o modelo de democracia representativa seria “[...] insuficiente diante da dinamicidade das necessidades da população e das experiências acumuladas que constata as dificuldades de superar consequências de governos com pouco controle da sociedade”. Pressuposto disso é a existência de uma sociedade que tem à disposição meios de controle sobre o poder público, o qual, em um Estado democrático, possui como atributo a accountability e estimula a utilização desses meios.

Como tipos de controle, podem-se citar o Controle Externo, o Controle Interno e o Controle Social. Por Controle Externo entende-se, nos moldes do artigo 71 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o realizado pelo Congresso Nacional, que conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Na categoria Controle Interno estão as

[...] atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidas para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados (BRASIL, 2011, p. 2).

O’Donnel (1998) posiciona esse conjunto na accountability horizontal, diferenciando-o do Controle Social, por ele assentado na accountability vertical, e que se refere à reação dos cidadãos, nos órgãos públicos ou por meio de pressão política exercida nos seus representantes legislativos, à constatação de desvios praticados contra o interesse geral. Abrucio e Loureiro (2005) inferem que uma das condições para a efetividade dos mecanismos de accountability – sejam eles de controle social ou institucional, incluindo a preocupação com o controle de resultados, é a possibilidade de se obter e divulgar informações públicas qualificadas, com transparência e fidedignidade. Ou seja, aos mecanismos de accountability somam-se o princípio da transparência e das informações relevantes e tempestivas, possibilitando-se, à constatação de desvios praticados contra o interesse geral, a ação da sociedade civil.

#### **4 TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

A substituição das relações clientelistas, autoritárias e paternalistas por ações e métodos democráticos, com o cidadão assumindo um papel atuante, fiscalizador e tomador de iniciativas, tornou-se, como se viu, uma exigência daquelas sociedades que querem se considerar verdadeiramente democráticas.

Conforme observado anteriormente, no final do século XX a Nova Gestão Pública (NGP), ou New Public Management (NPM), visava implantar a administração gerencial, para o que se evidenciavam princípios como transparência, inovação e orientação para o alcance dos resultados. A aplicação da governança no setor público está relacionada com a NGP. A Governança Pública (GP) se refere ao conjunto de práticas e princípios básicos que conduzem a Administração Pública ao alcance da eficiência, eficácia e efetividade nos seus resultados, por meio de um melhor gerenciamento dos seus processos e de suas atividades, o que promove a prestação de contas responsável e a transparência de suas ações. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Além da já citada *accountability*, a governança adota princípios como a *disclosure*<sup>2</sup> para propor práticas de controle e acompanhamento da Administração, a fim de se evitar problemas na relação entre o agente e o principal. A adoção desses princípios promove a aproximação da sociedade com o poder público, fortalecendo a democracia e a participação social. (BIZERRA, 2011).-

Nesse sentido, a tendência dos novos modelos de gestão é de valorizar o papel do cidadão como colaborador e fiscalizador da Administração Pública, modificando-se o paradigma autoritário de a Administração sobrepor seus atos ao consentimento do cidadão. Esse papel de cogestor advém de reivindicações de classes sociais emergentes no construto social (trabalhadores assalariados, estudantes, associações de classe, sindicatos), as quais possuem direitos que passaram a ser reconhecidos pelos Estados nacionais que, por meio da promoção de políticas na área da saúde, da seguridade social, da habitação e da educação, passaram a denominar-se Estado social ou Estado de bem-estar social (Welfare State) (ALCOCK; ERSKINE; MAY, 2002).

Para Pires (2011), a participação social visa a pressionar as instituições a serem mais ágeis e transparentes e também a propiciar um suporte de legitimidade às decisões de direção. O desafio de democratizar a gestão pública mediante a participação do cidadão na construção das políticas públicas implica a reversão do contexto histórico da apropriação privada do espaço público pelas elites que detêm o poder econômico (VILLAS-BOAS, 1994).

Robert Dahl (1961), em seu clássico *Who Governs*, indaga-se acerca da formação de elites, sua fonte de poder e seus meios de sustentação enquanto líderes da sociedade. Embora se trate de um trabalho empírico, baseado na observação dos fatos de uma única cidade (New Haven, Connecticut), o autor aponta, fundamentadamente, para a existência generalizada de elites no processo político, com vários grupos de interesse competindo na esfera política, a qual reserva ao governo o papel de simples mediador dessas elites.

Para Weffort (1992), a participação popular legitima as ações do governo, e impulsiona o processo de consolidação da democracia. Dallari (1996), por seu turno, assevera que a participação popular prevista na Constituição Federal de 1988 garante aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses, possibilitando uma atuação efetiva na interferência da gestão dos bens e serviços públicos.

Enquanto para Bobbio (1987) o Estado se caracteriza por relações de subordinação entre governantes e governados, entre detentores do poder de comando e destinatários do dever de obediência, com relações entre desiguais, Di Pietro (1993, p. 32) aponta que a participação popular na Administração Pública é “[...] uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade”.

Nesse viés, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabeleceu sistemas de gestão democrática na Administração Pública em vários campos de atuação, dentre os quais se podem citar: (i) no setor da previdência social, por meio da participação dos trabalhadores e empregados nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (Art. 10); (ii) na cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29º, XII); (iii) na saúde, com

o sistema único que integra uma rede regionalizada e hierarquizada, organizado com participação da comunidade (art. 198º, III); iv) na assistência social, mediante ações governamentais com a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (art. 204º, II); e, (v) na gestão democrática do ensino público (art. 206º, VI).

O fator de sucesso da atuação do Estado na solidificação da cidadania está condicionado à tarefa de recriar a atuação estatal sob uma nova razão e referência (ROCHA, 2011). Nesse sentido, a referência encontra-se na concepção inovadora de cidadania, que apresenta como requisito essencial a participação do cidadão na gestão pública. Para Jacobi (2003), a transparência incentiva a participação social, e a publicidade das informações na gestão pública aproxima a sociedade de seus representantes, proporcionando um ambiente de reflexão e análise. No entanto, faz-se necessário que os gestores públicos evidenciem suas tomadas de decisões e as tornem acessíveis à população, não permitindo que essas informações sejam insuladas. Na lição de Bobbio (1997, p. 76),

[...] o caráter público é a regra, o segredo a exceção, e mesmo assim é uma exceção que não deve fazer a regra valer menos, já que o segredo é justificável apenas se limitado no tempo, não diferindo neste aspecto de todas as medidas de exceção.

A participação social no Brasil se encontra em processo de aperfeiçoamento, com o surgimento, nos últimos anos, de algumas formas de interação entre governo e cidadão, resultando no avanço da gestão participativa. Para Dallari (1996), as formas de exercício da democracia se dividem em: (i) participação ideológica – o administrado tem representantes (parlamentares eleitos) que agirão perante o poder público; (ii) participação psicológica – mais frequente no nível municipal, dadas as menores distâncias entre o cidadão e o poder público. Nesta forma de exercício, o particular tem oportunidade de influenciar nas decisões do gestor público, e de pressioná-lo para que as demandas sejam colocadas em prática; e, (iii) participação direta – o indivíduo, pessoalmente ou compondo grupos ou associações representativas, interferirá na elaboração das leis, nas decisões administrativas e na gestão de bens e serviços públicos. Nesse exemplo, a participação da população na gestão municipal ocorre de forma institucionalizada, por meio de mecanismos legais, de forma individual ou coletiva.

Para que a participação social seja efetiva, os membros da sociedade devem ser informados a respeito das peculiaridades das ferramentas e quanto ao uso e aplicação dos canais de participação, sendo essencial que o gestor público divulgue esses instrumentos, de modo a conseguir a adesão do cidadão às arenas de debates públicos (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013).

## **5 PARTICIPAÇÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL**

A maioria dos movimentos sociais não busca o poder estatal, mas sim, autonomia, que é movida por um sentimento de desilusão e de injustiça frente às forças político-econômicas fora de seu controle. A mudança do curso da ação estabelecida por essas forças constituídas ocorre quando o cidadão pode apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, formular cursos de ações alternativas, na promoção efetiva da participação popular na democracia participativa. (LYRA, 2000).

Telles (1994) sugere requalificar a participação popular nos termos de uma participação cidadã que interfere, interage e influencia na construção de um senso de ordem pública regida pelos critérios da equidade e justiça. O princípio da participação popular previsto no ordenamento pátrio tem sido interpretado de forma diversificada pelos atores sociais, seja por meio de estratégias de manipulação da opinião pública, seja para opor-se a qualquer condição de institucionalidade à participação popular (ROCHA, 2011).

As classes populares validam o regime na medida em que pressionam por sua incorporação socioeconômica, utilizando a política populista como canal, mas ao mesmo tempo transferem à cena pública todo o conjunto das contrariedades geradas pela perda relativa, própria à modernização (RODRIGUES, 2001). Mobilizadas pelo populismo, e ainda que a estrutura corporativa esteja fragmentada, as camadas populares modificam-se e, à medida que sua ativação intensifica-se, tornam-se uma ameaça potencial permanente ao status quo (RODRIGUES, 2001).

Em outras palavras, a mobilização popular é capaz de, pelo menos, garantir a preservação e a intensificação do ritmo do desenvolvimento econômico e social que anteriormente propiciaram o surgimento das classes populares e que agora mantêm a vigência das alianças populistas (WEFFORT, 1980).



Amplas mobilizações populares não são algo novo no cenário político brasileiro. Na história recente do País, movimentos de massa têm tomado as ruas desde os anos finais do regime militar. Por exemplo, merecem destaque: as manifestações pelas eleições diretas (Diretas Já!), em 1984; as mobilizações contra o governo do presidente Fernando Collor, em 1992, tendo como protagonistas o movimento dos caras pintadas – estudantes que aderiram à manifestação com os rostos pintados de verde e amarelo – contribuindo para a abertura do processo de impeachment no Senado Federal, seguida pela renúncia do presidente; a Marcha dos Cem Mil, de 1999, em Brasília, quando se protestou contra a política econômica do presidente Fernando Henrique Cardoso e a corrupção no governo federal; e a Marcha da Liberdade, em 2011, contra a repressão policial aos movimentos sociais em manifestações (MARQUES et al, [entre 2013 e 2015]).

No ano de 2013 verificou-se um conjunto de atores que, de forma diversificada, participou das manifestações da invernada de junho, que segundo Tarrow (2011), evidencia um modelo dinâmico de mobilização, dos setores mais mobilizados para os menos mobilizados.

Nota-se, porém, que esses movimentos se arregimentam independentemente do Estado, de suas instituições e dos partidos políticos, pois desconsideram que estes podem contribuir para o alcance de suas metas. A afinidade por esses movimentos sociais resultam da libertação de seus participantes das perdas relacionadas às suas necessidades materiais, status social e identidade cultural (FRANK; FUENTES, 1989).

Weffort (1992) afirma que, no Brasil, a luta pela consolidação da democracia participativa se torna uma estratégia, utilizada pelos movimentos sociais para a efetivação da cidadania e, consequentemente, a instalação de uma sociedade mais justa e igualitária. A participação social na democracia brasileira, presente na atividade clássica partidária, mas, sobretudo, na organização dos movimentos sociais, ainda é incipiente para mover todo o aparato institucional construído para absorver essa organização. Neste sentido, Schumpeter (1984, p. 234) aponta que “[...] democracia não significa e não pode significar que o povo governe em qualquer dos sentidos óbvios de ‘povo’ e de ‘governo’. Democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que devem governá-lo [...]”.

Assim, a inquietação dos manifestantes em desfavor das instituições que representam o establishment permite identificar o distanciamento existente entre a sociedade e as grandes instituições, e os movimentos sociais – apesar das limitações de suas relações com o Estado – são agentes sociais transformadores, completando as lacunas que o Estado e outras instituições sociais não promovem em prol de seus membros.

## **6 CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, conclui-se que há atualmente um anseio pela participação ativa e emancipatória do cidadão no processo de gestão pública. Isso não é, contudo, fruto apenas do descontentamento generalizado em relação ao status quo e ao achatamento impostos pela racionalidade instrumental da gestão estratégica vigente, baseada na teoria tradicional.

Ocorre que, nos dias atuais, simplesmente não é mais crível a ideia de que seja possível a administração pública em um contexto no qual inexista o diálogo direto entre governantes e cidadãos, pois esta ausência provoca o esvaziamento de qualquer política pretensamente distributiva, ao determinar que a única forma de participação coletiva na gestão pública estratégica se resume àquela de grupos detentores de poder, formados por uma minoria da sociedade, e que agem visando aos seus próprios interesses, em detrimento do coletivo.

O anseio pela participação emancipatória pode ser suprido pelo modelo dialógico representado pela Administração Pública Societal, a qual se percebe empiricamente, ainda não se encontra plenamente instituída na sociedade brasileira.

Há barreiras à efetiva participação do cidadão que devem ser superadas – notadamente, a não observância institucional, de forma plena, de institutos como a disclosure e a accountability, algo inconcebível em um Estado constitucional contemporâneo, no qual a publicidade e a legalidade devem ser a regra.

A Administração Societal pode ser vista como sucedânea à chamada gestão estratégica, na qual inexiste a participação do cidadão. Nesta ocorre, como elemento pretensamente democrático, a tomada de decisão por uns poucos (elites) que, em teoria, representam a vontade da maioria – ficção que, na prática, nega a existência de

indivíduos livres (de quem, no caso brasileiro, e ao menos em tese, emana todo o poder).

Nesse ponto, cumpre destacar que a Administração Pública Societal prevê que o processo de decisão não esteja a cargo de uma minoria, mas nem por isso esse modelo de gestão se basta com a decisão da maioria, o que também feriria o princípio democrático.

O que a Administração Pública Societal busca, repise-se, é a possibilidade de um processo dialógico amplo, em que não haja coação entre quaisquer das partes envolvidas, e que permita a realização de acordos nos quais essas partes estejam, quanto ao poder decisório, em igualdade de condições.

Fica, contudo, uma pergunta, formulada por Bobbio (1997, p. 50): “[...] a democracia política foi e é até agora necessária para que um povo não caia sob um regime despótico; mas é também suficiente?”.

A resposta a essa instigante indagação, bem como a verificação quanto à factibilidade pontual dos diversos instrumentos da Administração Societal, até aqui vistos como necessários ao processo emancipatório do cidadão, são temas que podem – e devem – ser objeto de estudos adicionais, os quais, quiçá, demonstrarão a viabilidade ampla da formação e do desenvolvimento contínuo de uma racionalidade substantiva, que valorize a liberdade e a autonomia individual, repudiando-se a racionalidade instrumental cujos processos estejam divorciados das realidades sociais.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. R. (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- ALCOCK, Pete; ERSKINE, Angus; MAY, Margaret (Ed.). The Blackwell Dictionary of Social Policy. Oxford, UK: Blackwell Publishers Ltd., 2002.
- BIZERRA, A. L. V. Governança no Setor Público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo Municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança. 2011. 124 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro: Rioo, 2011.

BOBBIO, N. Estado governo: por uma teoria geral da política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BRANCO, P. G. G. Direitos fundamentais em espécie. Liberdades. In: MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 9 maio 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Retificado em 8 mar. 1967, retificado em 30 mar. 1967 e retificado em 17 jul. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 9 maio 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Normas de auditoria do Tribunal de Contas da União. Revisão junho 2011. Boletim do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, especial, ano XLIV, n. 12, 2011. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao\\_controle/normas\\_auditoria/BTCU-ESPECIAL-12-de-05-072011%20Normas%20de%20Auditoria.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/BTCU-ESPECIAL-12-de-05-072011%20Normas%20de%20Auditoria.pdf)>. Acesso em: 17 maio 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. (Org.). Brasil: um século de transformações. 1. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. v. 1, p. 222-259. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Nação, sociedade civil, estado e estado-nação: uma perspectiva histórica. Texto de Discussão, Rio de Janeiro, n.189, maio 2009. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Reforma da Gestão e Avanço Social em uma Economia Semi-Estagnada. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 4, p. 543-560, jul./ago. 2004.

BULOS, U. L. Constituição Federal anotada. São Paulo: Saraiva, 2000.

CAMPILONGO, C. F. Os desafios do judiciário: um enquadramento teórico. In: FARIA, J. E. (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 2005.

CASTRO, R. B. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. *Anais...* Salvador: Anpad, 2006.

DAHL, R. *Who Governs?* New Haven CT: Yale University Press, 1961.

DALLARI, P. B. de A. Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros. , Caderno *Instituto Brasileiro de Administração Pública* n. 1, p. 13-51, 1996.

DE JOUVENEL, B. *A ética da redistribuição*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. Participação Popular na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 1, jan./mar. 1993, p. 26-39.

ENTEMAN, W. F. *Managerialism. The emergence of a new ideology*. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1993.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. *Revista Temas de Administração Pública*, Araraquara, v. 87, n. 1, 2013. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/issue/view/475>>. Acesso em: 9 maio 2015.

FONSECA, F. Democracia e participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 245-55, dez. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802007000200013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200013&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 31 out. 2014.

FRANK, A. G.; FUENTES, M. Dez teses acerca dos movimentos sociais. *Lua Nova*, São Paulo, n. 17, p. 19-48, 1989. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S0102-64451989000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0102-64451989000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 9 maio 2015.

- GADOTTI, M. Educação para e pela cidadania. In: RATTNER, H. (Org.). Brasil no limiar do século XXI: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável. São Paulo: Edusp, 2000.
- GUERREIRO RAMOS, A. A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.
- HABERMAS, Jürgen. Agir comunicativo e razão destranscendentalizada. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.
- HAYEK, F.A. Law, Legislation and Liberty. Chicago: University of Chicago Press, 1976. Volume 11: The Mirage of Social Justice.
- HOEVEN, R. van der; SZIRÁCKI, G. Lessons from Privatization. Geneva: International Labour Office (ILO), 1997.
- JACOBI, P. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. Caderno de Pesquisa, São Paulo, n. 118, p. 189-206, 2003.
- JENSEN, M. C. A theory of the firm: governance, residual claims, and organizational forms. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003.
- KETTL, D. F. The global public management revolution. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000.
- LENZA, P. Direito constitucional esquematizado. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- LYRA, Rubens Pinto. *A ouvidoria na esfera pública brasileira*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2000.
- MARQUES, C et al. Protestos no Brasil – 2013. Artigo 19. [S. l.]. [entre 2013 e 2015]. Disponível em: <<http://artigo19.org/blog/relatorio-protestos-no-brasil-em-2013/>>. Acesso em: 9 maio 2015.
- MATIAS-PEREIRA, J. Governança no Setor Público. São Paulo: Atlas, 2010.
- MERTON, R. K. Estrutura burocrática e personalidade. In: ETZIONI, A. Organizações complexas. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 1967. p. 57-69.
- MILANI, C R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-79, 2008. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2014.

NASCIMENTO, S. Lei de responsabilidade fiscal na prática dos concursos: questões CESP, ESAF, FCC e FGV. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

O'DONNEL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2014.

OLIVEIRA, G. J. Modelos Teóricos da Administração Pública. In: INTELIGÊNCIA EDUCACIONAL E SISTEMAS DE ENSINO. Administração Pública. Campinas, SP: Iesde, 2010. Disponível em: <<http://nepmaranhao.jimdo.com/leituras/textos/>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

PAULA, A. P. P. de. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. RAE – Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability, já podemos traduzi-la para o português? RAP – Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-68, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2014.

PIRES, A. Kalil. Gestão pública e desenvolvimento. v. 6. Brasília: Ipea, 2011.

PRADO, A. M. do. Modelos de administração pública e o rent seeking. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 120, jan. 2014. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14220](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14220)>. Acesso em: 27 abr. 2015.

ROCHA, J. C. A participação popular na gestão pública no Brasil. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2886, 27 maio 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19205>>. Acesso em: 10 maio 2015.

RODRIGUES, A. T. Ciclos de mobilização política e mudança institucional no Brasil. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 17, nov. 2001, p. 33-43. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S0104-44782001000200004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0104-44782001000200004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 9 maio 2015.

- SANABIO, M. T.; SANTOS, G. J. dos; DAVID, M. V. (Org).  
Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão.  
Juiz de Fora: Editora da UFJF, 2013.
- SARTURI, C. A. Os modelos de administração pública:  
patrimonialista, burocrática e gerencial. [S. l.], 2013. Disponível em:  
<[www.egov.ufsc.br](http://www.egov.ufsc.br)>. Acesso em: 17 maio 2015.
- SCHUMPETER, J. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de  
Janeiro: Zahar, 1984.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração  
pública. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2,  
347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.  
php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=pt&nr  
n=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=pt&nrn=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 27 abr. 2015.
- TARROW, S. Power in movement: social movements and contentious  
politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- TELLES, V. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: VILLAS-  
BOAS, R. (Org). Participação popular nos governos locais. São Paulo,  
n. 14, p. 43-53, 1994.
- TENÓRIO, F. G. (Re)Visitando o conceito de gestão social.  
Desenvolvimento em Questão, Ijuí, RS, v. 3, n. 5, p. 101-24,  
jan./jun. 2005. Disponível em:<[http://www.redalyc.org/articulo.  
oa?id=75230506](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75230506)>. Acesso em: 2 maio 2015.
- \_\_\_\_\_. Gestão social: uma perspectiva conceitual. RAP – Revista de  
Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out.  
1998. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/  
rap/article/view/7754](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7754)>. Acesso em: 2 maio 2015.
- VILLAS-BOAS, R. (Org.). Os canais institucionais de participação  
popular. Pólis, São Paulo, n. 14, p. 55-64, 1994.
- WEFFORT, F. O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz  
e Terra, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

### Notas:

- <sup>1</sup> Marketization pode ser entendido como um processo de reestruturação que permite que as empresas estatais, por meio da alteração do ambiente jurídico de operação, atuem como empresas orientadas para o mercado (HOEVEN; SZIRÁCSKI, 1997). Accountability, na lição de Sávio Nascimento (2013, p. 23), pode ser entendida como “[...] a responsabilização política dos governantes em relação à sociedade”.



*Marcus Vinicius Gonçalves da Silva | Amanda Cristina Pasqualini Peron | Marcio Eduardo Zuba  
Maria Lúcia Figueiredo Gomes de Meza | Décio Estevão do Nascimento | Marília de Souza*

- <sup>2</sup> Nesta acepção, o termo disclosure é emprestado do mercado de capitais, e significa a obrigação que a companhia tem de divulgar (evidenciar) todas as informações relevantes, sejam elas boas ou más, de forma a melhor subsidiar decisões de investimento. Quem administra a companhia, e deve promover a disclosure, é o agente, e quem nela investe é o principal. No caso da Administração Pública, trata-se, respectivamente, do governo e da sociedade (JENSEN, 2003).