



UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO – UFOP
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ICSA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E GERENCIAIS – DECEG
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

MONOGRAFIA

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DO ESTADO E DA
PARTICIPAÇÃO POPULAR PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988.**

Gefferson Santos Oliveira

Mariana, MG

2017

Gefferson Santos Oliveira

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DO ESTADO E DA
PARTICIPAÇÃO POPULAR PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988.**

Monografia apresentada ao curso de graduação da
Universidade Federal de Ouro Preto, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Administração.

Área de Concentração: Ciências Sociais Aplicadas

Orientadora: Professora Bela. Ana Flávia Rezende.

Mariana, MG

2017

Catálogo na fonte: Bibliotecário: Essevalter de Sousa - CRB6a. - 1407 - essevalter@sisbin.ufop.br

O482a Oliveira, Gefferson Santos
Administração Pública Brasileira [recurso
eletrônico] : uma análise do Estado e da participação
popular pós Constituição de 1988 / Gefferson Santos
Oliveira .-Mariana, MG, 2017.
1 CD-ROM; (4 3/4 pol.)

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Ouro Preto, Instituto de Ciências
Econômicas e Gerenciais DECEG/ICSA/UFOP

1. Administração pública - Teses. 2. MEM. 3. Estado
Teses. 4. Monografia. 5. Eficiência organizacional
Teses. 6. Participação social - Teses. 7. Informação -
Administração - Teses. 8. Transparência na administração
pública - Teses. I.Rezende, Ana Flávia. II.Universidade
Federal de Ouro Preto - Instituto de Ciências Sociais
Aplicadas - Departamento de Ciências Econômicas e
Gerenciais. III. Título.

CDU: Ed. 2007 -- 35
: 15
: 1417668



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Universidade Federal de Ouro Preto
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas - ICSA
COLEGIADO CURSO ADMINISTRAÇÃO



FICHA DE APROVAÇÃO

GEFFERSON SANTOS OLIVEIRA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado junto ao Curso de Administração da Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP, como requisito à obtenção do Título de Bacharel.

Orientador(a): Bela. Ana Flávia Rezende

COMISSÃO EXAMINADORA

Professor (a) Bela. Ana Flávia Rezende
Orientador(a) e Presidente da Banca

Professor (a) Dra. Sandra de Sousa Xavier
Membro Avaliador

Professor (a) Bela. Karla Luisa Costa e Costa
Membro Avaliador

Mariana, 22 de fevereiro de 2017.

RESUMO

Com a mudança de uma sociedade senhoril para uma sociedade democrática, mudaram também os modelos de gestão, passando da patrimonial à gerencial. Para entendimento é feita uma análise nas questões estruturais da Administração Pública brasileira, bem como na participação popular nos órgãos de controle e gestão desta Administração. Em meio ao processo de transformação da Gestão Pública, diversas leis foram criadas para dar ao cidadão o protagonismo nesse atual modelo de gestão. Para gestões públicas eficientes é necessário que a população esteja formada e informada, para então participar ativamente da gestão do seu município, estado e país. Com isso, é possível estabelecer que mecanismos de participação e controle, como a Lei de Acesso à Informação, contribuíram para uma sociedade civil participativa e organizada na Gestão pública. Os mecanismos de participação e controle social se tornaram fundamentais para manter o cidadão objetivo do Estado, para que possa moldá-lo, excluindo as estruturas que não condizem com os anseios desta sociedade. Cidadãos ativos e dinâmicos na gestão e nas políticas públicas são vetores do sistema Administrativo capazes de redirecionar as funções do Estado.

PALAVRAS CHAVES: Administração Pública; Estado; Gestão Pública; Eficiência; Participação Popular; Lei de Acesso à Informação.

Abstract

With the change from a lord society to a democratic society, the process of changing the models of administrative management, from patrimonial to managerial, begins. To understand the current situation, an analysis is made regarding Public Administration and its structural issues in Brazil, as well as the means of popular participation in the management and control bodies of this Administration. This article seeks to analyze how the Brazilian popular participation in Public Administration took place, in a democratic way, after the Federal Constitution of 1988. It is noted in the process of transformation of Public Management that several laws were created to give the citizen the protagonism in this current management model. For more efficient public administrations it is necessary that the population is informed and actively participates in the political life of its municipality, state and country. It is concluded that the participation of organized civil society in public management is a fundamental vector for modifying the structures of the State that do not match the aspirations of this society; The citizen becomes active in the political dynamics through participation in the organs and entities of the Public Administration.

KEY WORDS: Public Administration; State; Public administration; Popular participation; Law of Access to Information.

Sumário

1 – INTRODUÇÃO.....	08
2 – REFERENCIAL TEÓRICO	10
2.1 - Administração Pública: Conceitos e Princípios	10
2.2 - Histórico e evolução da Administração Pública	13
2.2.1 - Administração Pública Patrimonial.....	15
2.2.2 - Administração Pública Burocrática	16
2.2.3 - Administração Pública Gerencial	17
2.3 - A nova Administração Pública (pós redemocratização de 1988) e a participação popular	19
2.4 -Transparência pública e <i>accountability</i>	21
2.4.1 - Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação.....	22
3.0 – CONCLUSÃO	24
4.0 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	27

1 - INTRODUÇÃO

Construir um modelo de Administração Pública mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros tem se tornado objetivo secundário, enquanto o primário tem sido fornecer os serviços básicos a todos. Na compreensão de Paula (2005), observa-se que o anseio pela reforma do Estado se baseia na Constituição Federal de 1988, como predito no art. 37: é fundamental que os serviços oferecidos pela Administração Pública estejam de acordo com o anseio da população, que é, predominantemente, por eficiência e eficácia dos serviços públicos e da economia. Para compreender o aperfeiçoamento dos serviços gerenciais prestados pelo estado é importante analisar os modelos precursores da atual Administração Pública e sua conjuntura. Será analisada a Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), que busca garantir ao cidadão o direito constitucional de acesso às informações dos órgãos públicos integrantes da administração direta dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público. Portanto, esta análise é significativa para a verificação da participação popular como instrumento de políticas públicas de estado e na qualidade dos serviços que são oferecidos pela Administração Pública. A lei de acesso à informação materializa a compreensão do cidadão sobre seu novo papel na sociedade democrática, a participação ativa nas gestões públicas de municípios, estados e união.

A evolução da Administração Pública ocorre no processo de aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo Estado à população. Os modelos de administração que vigoraram no Brasil foram a administração pública patrimonial e a burocrática, a partir desses dois modelos chega-se no modelo em vigor: a administração pública gerencial. Para conciliar e desenvolver os modelos de Administração pública diante da ineficiência do Estado no decorrer dos anos, foram necessários que novos conceitos fossem modificados ou introduzidos na literatura da Administração pública, bem como aprovação de leis que garantissem ao cidadão o direito à informação e a participação em gestões públicas mais abertas e transparentes.

O aparelhamento, a ineficiência e os custos elevados da máquina pública acabam por desestimular a sociedade de participar e praticar uma vigilância constante dos órgãos municipais, estaduais e federais, não com o acesso à informação em si, mas com ações que poderiam direcionar essa efetiva participação. Há um desengano político por parte da sociedade civil, desencorajada de participar da gestão pública, tanto por meio de Conselhos de Políticas Públicas quanto de forma direta. A lei de acesso à informação além de fazer valer a Constituição de 1988, estabelece uma relação direta com a participação da sociedade civil nas

gestões públicas. Diante dessas afirmativas, busca-se responder ao seguinte questionamento: **Como ocorreu a participação popular na Administração Pública após a Constituição de 1988?**

Mostrar a trajetória da participação popular na Administração Pública brasileira a partir da Constituição Federal de 1988 é uma pretensão deste estudo. Também será analisada a participação social e democrática da população, enfatizando a Lei de Acesso à Informação que incorporou-se do atual modelo de Administração Pública, colocando ao dispor dos cidadãos todas as informações que julgarem necessárias para participarem ativamente da vida sócio-política local e nacional.

As nações desenvolvidas contam com uma elevada taxa de participação popular nas gestões públicas, buscar um país mais justo e igualitário é exercer os direitos sociais, políticos e democráticos. No Brasil, esses direitos são os fundamentos da Carta Magna de 1988. A participação popular brasileira na Administração Pública vem sendo estudada e analisada, para então chegar a um ponto comum sobre o quanto ela se aproxima dos reais anseios da população. O Brasil passou por mudanças no cenário social e político com impacto direto no processo democrático; organismos sociais foram criados, novas práticas de gestão pública concebidas, meios de controle foram implementados/reformados, refletindo diretamente na economia e em grande parte do tecido social brasileiro.

Para que as transformações sejam permanentes em um país de terceiro mundo - que cresce com o apoio da tecnologia, da informação e da inovação – é importante formar uma sociedade ciente e consciente dos atos do Estado; é básico para o processo de cidadania a presença de novos agentes sociais na esfera local, estadual e federal. As instituições se esforçam para cumprir e fazer cumprir o art. 5º da Lei 12.527/2011, que obriga o Estado garantir o direito de acesso à informação, por procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão para que a sociedade tome pleno conhecimento. Nesse sentido, a tecnologia tornou-se fundamental para que a população participe de outras formas, menos condicional, via acesso às informações dos órgãos públicos de todas as esferas, com acesso em plataformas *online* onde o cidadão pode se instruir e exercer o seu direito democrático de participação administrativa, política e social.

A conjuntura da Administração Pública brasileira se encontra desmoralizada pelos escândalos de corrupção que vem surgindo desde a redemocratização do estado, casos como as operações: Zelotes (2015), Lava Jato (em curso desde 2009), Banestado (1996), Mensalão

(2005), Fundos de Pensão (2015) e Jorgina de Freitas (1991) entre muitos outros, contribuem para o desgaste da credibilidade dos agentes políticos, que decidem agentes administrativos de alto escalão e inflamam problemas sociais e econômicos (inflação, ajustes fiscais e desemprego). É relevante observar a concepção da Administração Pública brasileira e as formas de participação político democrática da nossa sociedade, pois o cidadão consciente dos seus direitos e deveres sabe dos anseios comuns, participa das decisões de sua comunidade e exerce seus direitos constitucionais, ou seja, a cidadania.

2 - REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Administração Pública: Conceitos e Princípios

Administração pública é um conceito do âmbito jurídico que pode ser descrito como o conjunto de agentes, serviços e órgãos instituídos pelo Estado com o objetivo de gerir e satisfazer as necessidades coletivas da sociedade. Nas palavras de Bachtold (2008, p. 26) “Administração Pública é o planejamento, organização, direção e controle dos serviços públicos, segundo as normas do direito e da moral, visando ao bem comum”. Em todo o aparelho público-administrativo, as reformas compilaram um modelo mais aberto e participativo na Administração Pública. Segundo Pereira (1998) a reforma da administração pública brasileira veio através da crise do estado, que se manifestou claramente em 1980, a chamada crise fiscal. A sociedade enfrentava problemas com a ineficiência do aparelho do estado e os modos de intervenção popular, além da crise política, que viria a ser resolvida, pela população, com a transição em 1985 e a consolidação da Constituição em 1988.

Para Coutinho (2000) a administração pública é voltada para o cidadão e pode ser definida como um modelo gerencial, onde sua função é oferecer serviços públicos de maior qualidade, atendendo as demandas dos usuários. Andion (2012) mostra a administração pública através de diversas correntes teóricas, sendo vista como um campo de estudo interdisciplinar que captura tensões entre uma orientação racional instrumental e a orientação política, a orientação instrumental é voltada para o aumento da eficiência e eficácia, já a orientação política volta-se para questões de valores e busca promover o interesse público.

Em outro estudo de Pereira (2005) observa-se que os princípios de Administração Pública são relacionados: a) serviço público: é baseado no servidor público profissional e de alto nível, recrutado e promovido de acordo com o *ethos* e comprometimento com a

efetividade da organização do Estado e estado democrático de direito; b) estrutura de Estado: diz sobre as atividades exclusivas do Estado e determina que as atividades auxiliares devem ser diferenciadas do fornecimento dos serviços sociais e científicos; e c) práticas de gestão: que dão autonomia aos órgãos e gestores públicos na tomada de decisões, supervisões administrativas e auditorias próprias, além do aumento da responsabilização através de política de total transparência via internet. Ações combinadas podem aumentar a eficiência e eficácia, por meio de instituições e funcionários públicos mais autônomos, e a adoção generalizada da internet para divulgar informar a sociedade civil.

Podemos observar que, tanto Pereira (2000) quanto Coutinho (2000) concordam que a Administração Pública tem como objetivo central atuar em favor do interesse público, do bem coletivo e dos direitos dos cidadãos. Em grande parte, a administração pública está organizada para minimizar processos burocráticos, ao tratarmos da questão de eficiência da máquina pública. Habermas (1984) salienta que é comum a descentralização administrativa, no caso da administração pública indireta, o que significa que alguns interessados podem participar de forma efetiva na gestão de serviços. Analisando as responsabilidades públicas, Pinho (2009) determina que o gestor público tem uma responsabilidade para com a sociedade que administra, devendo fazer a gestão e administração de matérias públicas de forma transparente e ética, em concordância com as normas legais estipuladas.

Na elucidação de Mello (2011) sobre as formas de Administração Pública fica clara a diferença entre a centralizada e a descentralizada, na primeira situação a atividade administrativa é exercida pelo conjunto de leis e políticas, ou seja, o Estado em sua intimidade, já na segunda atividade é exercida por pessoa(s) distinta(s) do Estado. Como as atividades administrativas possuem formas diferentes, o autor mostra que a descentralização e a desconcentração são importantes para o funcionamento da Administração Pública. A descentralização pressupõe diversas pessoas jurídicas, já a desconcentração refere-se a uma pessoa que realiza a distribuição de competências mantendo o liame unificador da hierarquia.

A expressão Administração Pública pode ser compreendida de dois sentidos, no sentido subjetivo (órgãos, agentes e entidades que fazem a Administração Pública) e no sentido objetivo (atividade administrativa que faz a Administração Pública). Podemos observar em Di Pietro (2012) que no sentido subjetivo, formal ou orgânico, é designado os entes que exercem a atividade pública administrativa é composta por pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que estão incumbidos de exercer uma das funções em que se divide a atividade estatal, ou

seja, a função administrativa. Já no sentido objetivo, funcional ou material, a autora mostra que a Administração Pública designa da natureza da atividade exercida pelos referidos entes; portanto, a Administração Pública é a própria função administrativa que corresponde ao poder executivo. Nesse sentido, a função administrativa é exercida pelo Estado ou por seus delegados, subjacentemente à ordem constitucional ou legal, sob regime de direito público, com vistas a alcançar os fins buscados pela ordem jurídica.

Sob o prisma histórico e conceitual de Gestão Pública, Nascimento (2010) aponta questões centrais da Administração Pública burocrática e da Administração Pública gerencial. Para o autor, a Administração Pública burocrática concentra-se no processo, possui auto referência, define os procedimentos para a contratação de pessoal, compra de bens e serviços, satisfaz as demandas dos cidadãos e tem controle de procedimentos. Já a Administração Pública gerencial se orienta para os resultados, voltada para o cidadão em si, combate ao nepotismo e a corrupção, não adota procedimentos rígidos, define indicadores de desempenho e utiliza contratos de gestão. O artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe que a Administração Pública direta e indireta, em quaisquer dos poderes e de quaisquer esferas, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, doutrina e jurisprudência. Admite-se também, os chamados “princípios reconhecidos”, que são: da supremacia do interesse público, da autotutela, da indisponibilidade, da continuidade dos serviços públicos, da segurança jurídica e da precaução. Bachtold (2008) conceitua a divisão da Administração Pública Direta e Indireta como:

i) Administração Pública Direta ou centralizada é coordenada pela estrutura do governo, exerce autoridade financeira, política e administrativa do país, é feita pelo Presidente da República com o apoio de ministros. Para os Estados e Distrito Federal é o Governador juntamente com as Secretarias de Estado. Dos municípios, é feita pelo Prefeito e secretarias municipais. Lembrando que sempre deve haver um vínculo com Presidente da República em todos os níveis de governo.

ii) Administração Pública Indireta ou descentralizada é realizada por força de lei, em que a administração direta atribui funções a outras pessoas jurídicas. Nesse caso, há apenas autonomia administrativa e financeira, sendo sempre vinculada ao órgão de Estado de sua origem. São instituídas para atender os serviços públicos e/ou interesse público, como autarquias, entidades paraestatais e fundações.

Contudo, administração pública é todo o aparato de órgãos e agentes incorporados na estrutura administrativa do Estado com objetivo de decidir, implementar, exercer e executar as normas e funções necessárias, obedecendo aos princípios básicos de legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade, visando o bem-estar social e gestão da coisa pública. (PEREIRA, 1998; COUTINHO, 2000; COSTA, 2008; PEREIRA, 2000). Buscar a eficiência e eficácia na Administração Pública é uma premissa básica do Gerencialismo da nova Administração Pública, essas premissas tornam os objetivos das organizações baseados em contratos, colocando o cidadão enquanto usuário dos serviços oferecidos e no centro das agências e departamentos de controle do Estado. Assim, chega-se a um ponto: os serviços públicos tomam seus critérios de gestão mais claros e precisos quando os contratos têm a participação da sociedade na Gestão Pública.

2.2 - Histórico e evolução da administração pública brasileira

Para entender as atuais transformações das organizações governamentais, do Estado e da Administração Pública brasileira, é necessário a compreensão da formação e diferenciação do aparato estatal que se constituiu no Brasil desde que o príncipe regente Dom Joao VI instituiu o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, transferindo a sede da coroa portuguesa para o Rio de Janeiro. A chegada da Coroa Portuguesa no Rio não dá margem para dizer que não havia nada de aparato administrativo e institucional no Brasil, mas sim que havia uma ampla, ramificada e complexa administração. Para compreendê-la se faz necessário desfazer de noções contemporâneas de estado, de público, privado, poderes e níveis de governo. Júnior (1979) aponta a centralização, a ausência de diferenciação de funções e o mimetismo como umas das principais características da administração colonial, decorrente do transplante das instituições que passaram das metrópoles para as colônias, e acabou criando um organismo complexo, autoritário, frágil e ineficiente.

A primeira Administração que houve aqui, no período do Brasil colonial, foi com Sebastião José de Carvalho e Melo, intitulado Conde de Oeiras e Marquês de Pombal pelo novo soberano bragantino Dom José I. O Marquês procurou reformar as relações entre a metrópole e a colônia, com objetivo de reerguer o Reino. A administração do Marquês de Pombal (1750–1777) marcou a vida dos colonos e colonizados extinguindo as capitâncias hereditárias. Unificando os estados do Maranhão em 1774, criando a capitania do Piauí e, determinando a transferência da Colônia da cidade de Salvador, na Bahia, para a cidade de

São Sebastião do Rio de Janeiro, no Rio (1763). A partir da administração pombalina, o empirismo paternalista do absolutismo tradicional da Administração foi sendo vagarosamente substituído pelo racionalismo típico do despotismo esclarecido¹, essa alteração ficou visível, com a mecanização e burocratização dos processos e métodos de trabalho. Voltava-se para a administração de pessoal, orçamento e material, e buscava uma revisão das estruturas administrativas, a ênfase era na gestão de meios e atividades geral de Administração, conforme relatado por Costa (2008).

Prover o Brasil com um serviço público a altura das necessidades de seu desenvolvimento nacional foi e é um objetivo das Gestões Públicas. Para Motta (2007) o processo de associação do campo de Administração Pública no Brasil revela-se ligado diretamente à noção de público e as concepções de Estado que o cidadão possui de maneira geral, uma vez que o Estado é onipresente na cultura sociopolítica do país. A sociedade teve que conter-se com as poucas (ou nenhuma, como nas ditaduras) formas de participação nas gestões públicas antes de 1988, sendo-lhe tolhida o direito de fiscalizar e participar de forma ativa da vida política e administrativa do país. Nos anos de 1980, surge a primeira onda de reformas para promover o ajuste estrutural das economias em crise, em especial dos países que entravam para o terceiro mundo em pleno desenvolvimento econômico e altamente endividados, como o Brasil. Caso reformas no sistema não fossem feitas, poderia haver um retrocesso na condição de país emergente.

A Constituição de 1988 surge exatamente da necessidade de mecanismos de controle eficientes em todos os âmbitos do Estado. Nos anos 90 ocorrem outras reformas na Constituição, tendo em vista que as primeiras reformas não foram suficientes, percebia-se que os reajustes não poderiam levar ao Estado mínimo, conforme observado por Guimarães (2000). A diferença foi que, na primeira onda de reformas, o domínio da perspectiva econômica levou a política de *downsizing*, buscando o enxugamento dos níveis hierárquicos dentro da Administração Pública para torna-la mais ágil e eficiente. Já a segunda onda de reformas que ocorreu em 1995 possuía foco institucional: buscava reformar ou reconstruir o Estado e recuperar sua governança.

¹ Despotismo esclarecido foi uma forma de governo do séc. XVIII adotada pelos reis, devido as ideias iluministas. Segundo Cardoso (2011), é um conjunto de Estados governativos combinando esforços para robustar e centralizar o poder soberano, também conhecido como absolutismo ilustrado, está associado a atuação de diversos monarcas. (Catarina II da Rússia, Carlos III da Espanha, Frederico II da Prússia etc). Ver em: CARDOSO, José Luís. Discurso econômico e política colonial no Império Luso-brasileiro (1750-1808). ICS-Universidade de Lisboa, Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais. Jan.2011.

A garantia do cidadão, prevista na Carta Magna (1988) de “participação popular, via organizações representativas, na formulação de políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204) – é considerado um marco importante para toda a organização político-administrativa do país, a sociedade construindo uma gestão participativa local, estadual e federal. A participação das organizações representativas na Administração Pública passou por um longo processo de sazonalidade até ser instituída em 1988, nos dois modelos antigos de administração pública não haviam, ou eram extremamente débeis, as formas de participação popular. No Gerencialismo, percebe-se que o cidadão começa a ser visto de forma diferente, visto como cidadão-cliente financiador dos serviços públicos. A orientação política adotada no gerencialismo são de várias correntes teóricas, e todas pressupõem a existência de um regime democrático, onde a participação do cidadão-cliente é cada vez maior, tem-se que a reforma gerencial foi desenvolvida para uma democracia (HEREDIA e SCHNEIDER, 1998 apud PEREIRA, 2000).

2.2.1 - Administração Pública Patrimonial

De acordo com Grau (1996), há mais de um século atrás o Estado brasileiro era totalmente patrimonialista, os grupos e líderes políticos não viam diferença entre o público e o privado. Para tal, Bobbio (2007) define que a diferenciação originária entre o direito público e privado é a afirmação da supremacia do público sobre o privado, na Administração Patrimonial o Estado arrecadava impostos das classes, em especial dos mercadores e camponeses (burguesia mercantil), que eram usados para sustentar as classes sociais dominantes e todo o aparato de funcionários que estivessem ligados a eles de alguma forma. Fica clara a ideia de que, nesses tempos, a função do Estado era basicamente garantir empregos para a classe média pobre que tivesse alguma agregação aos proprietários rurais ou alguma ligação de família.

Conforme relato de Pereira (2001), ao final da década de 1920 os acontecimentos políticos eram traçados de acordo com os diferentes interesses das oligarquias agrárias. Simultaneamente os trabalhadores e a classe média se organizaram em manifestações e protestos públicos. Nota-se que o período da ditadura militar foi um exemplo claro de patrimonialismo administrativo, enquanto Administração eram utilizados critérios pessoais e não era objetivo ter a mínima eficiência possível para o serviço público, conforme Costa (2008).

2.2.2 - Administração Pública Burocrática

O cenário para a Administração Pública Burocrática brasileira ainda é a República Velha do regime militar, mais especificamente o seu fim, com a chamada Proclamação da República de 1936, que nasceu da indignação de liberais através dos militares, que segundo Costa (2008), não haviam chegado empiricamente a um consenso sobre qual deveria ser a relação Cidadão X Estado. No campo de ações, falhas sistemáticas fizeram fracassar as tentativas de instigar e organizar a sociedade de acordo com os padrões ditos liberais. A administração burocrata tinha por princípios básicos a impessoalidade, a hierarquia funcional, profissionalização do servidor e carreira pública. Apesar destes princípios, Pereira (2001) remonta a ideia da emergência da classe burocrática ou tecnoburocrática, publicada em seus livros anteriores, que a *res publica* voltar-se-ia nesse período, para além da construção do Estado, e parcialmente substituir a burguesia no processo de acumulação de capital e apropriação do excedente econômico. Para evitar o nepotismo e a corrupção que eram extremamente presentes no modelo de Administração Patrimonialista, foram criados alguns mecanismos de controles administrativos que funcionaram de maneira prévia e sem efetividade.

Levando em conta que o Estado prevalecia pequeno e sua única função era garantir os contratos e a propriedade, haviam quatro ministérios: Ministério da Justiça; da Defesa; da Fazenda e o Ministério das Relações Exteriores; a Justiça era o serviço público mais importante para essa Administração. Entretanto, no momento em que o Estado se transformou no grande Estado econômico e social do séc. XX, assumindo serviços sociais e papéis econômicos, a eficiência tornou-se essencial, uma vez que, para continuar avançado com o capitalismo, era necessário a industrialização e o processo democrático, conforme Costa (2008). O primeiro período de governo da Era Vargas durou quinze anos, sendo quatro de governo provisório (1930-1934), três anos de governo constitucional (1934-1937) e oito anos de ditadura (Estado Novo, 1937-1945). Para estabelecer um maior diálogo com setores da Indústria e Comércio, Vargas criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio com intuito de selar um pacto corporativista, praticando uma política bifrontal: uma para as massas populares e outra para as oligarquias. Com a obscuridade dos conceitos de público e privado, os governantes consideravam o Estado como seu patrimônio, o que tornava ainda mais susceptível a corrupção e nepotismo nesse modelo de Gestão.

Faoro (1975) relata que havia uma aliança entre o estamento patrimonialista e a burguesia mercantil, essa burguesia se transformara, no decorrer do séc. XIX, de uma oligarquia de senhores do engenho para uma oligarquia cafeeira paulista. O Estado burocrático teve pouca duração na sociedade capitalista industrial, devido ao processo de chegada dessa industrialização ter sido lento, assim que chegou, começou a ser substituído pela sociedade pós-industrial dos serviços e conhecimentos. A Reforma de 1936 também veio de forma tardia e foi atropelada pela Reforma Gerencial, que posteriormente a democracia e a globalização tornaria possível. Pereira (1995) constata que:

“A administração burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado, porque era a melhor forma de reduzir senão eliminar o empreguismo, o nepotismo e a corrupção. Entretanto, logo se percebeu que, se era uma maneira segura de administrar, não era uma forma eficiente, já que não garantia nem um custo baixo para a administração pública nem uma qualidade adequada dos serviços prestados ao público. Verificou-se que a administração burocrática é lenta, cara, e pouco ou nada orientada para a cidadania. Este fato tornou-se ainda mais evidente quando o Estado capitalista deixou de ser o Estado liberal clássico, orientado para garantir a propriedade e os contratos, para manter a ordem interna e defender o país contra o inimigo externo, e passou a ser o Estado social, que assumiu um número crescente de serviços sociais: educação, saúde, cultura, pesquisa científica e seguridade” (PEREIRA, 1995. p. 4)

Com o fim da Segunda Guerra Mundial houve uma reafirmação dos valores burocráticos, paralelamente, percebia-se a influência da Administração de Empresas na Administração Pública, com ideias de descentralização e flexibilização que se aprofundaram e ganharam força a partir de 1970, em momentos que Estado e Democracia estavam em crise. Na visão de Pereira (1996), nos anos finais de 1980 se iniciava, nos países centrais, uma grande revolução da Administração Pública rumo a uma Administração Pública Gerencial.

2.2.3 - Administração Pública Gerencial

Após a crise de endividamento internacional nos anos 80, o mundo se via diante de um novo objetivo: o ajuste estrutural (fiscal) e as reformas orientadas para o mercado. Busca-se então na Administração Pública: eficiência, o baixo custo e maior qualidade dos serviços prestados, como mencionado por Pereira (1996). O Gerencialismo apresenta-se, então, como solução para os inúmeros problemas da Administração Pública, em especial a brasileira, do princípio do egoísmo político dos administradores públicos que orientaram o Neoliberalismo, destaca-se que:

“A Administração Pública Gerencial parte do pressuposto de que não apenas egoísmo e conflito marcam as ações humanas, mas também cooperação e espírito público. Desta forma, delega autoridade aos administradores públicos e os controla, de um lado, através da cobrança de resultados e da auditoria a posteriori, e, de outro,

contando com a existência nos regimes democráticos de um espaço público onde seja possível exercer o controle social” (PEREIRA, 2000, p. 15).

Segundo Nassuno (2000), para reconstruir o Estado e redefinir seu papel diante à nova sociedade e do mundo globalizado é necessário promover uma nova cultura dentro das organizações públicas, focando nos resultados e no aumento da governança do Estado, ou seja, na capacidade de gerenciar com eficiência e eficácia as ações e políticas do país. Reformar a visão e o entendimento que se tinha do cidadão começa a ser essencial, onde antes se via apenas um instrumento de coleta de impostos, passa-se a observar financiadores dos serviços prestado pelo Estado. O cidadão passa a se tornar peça essencial para o desempenho correto das atividades públicas. No entendimento de Pereira (1998), a administração pública gerencial reconsidera pontos principais do modelo burocrático: as estruturas rígidas, os controles de procedimentos, a subordinação e a hierarquização, direcionando a atuação da gestão pública para o controle dos resultados pretendidos.

O Estado Social surgiu como uma organização política e econômica que coloca o Estado como agente de promoção social e econômica, ente regulamentador da vida política, econômica e social, cabendo-lhe garantir à toda a sociedade proteção e acesso aos serviços públicos de qualidade, no entendimento de Pereira (1995). O Estado Social tem inserido em seus deveres o acesso da população à educação, à saúde, segurança pública, moradia etc. Silva (2002) explica que após mudanças no cenário socioeconômico mundial, pensamentos neoliberalistas tentaram implementar a ideia de que a economia e o mercado eram regidos por leis próprias, eximindo o estado da sua função promotora da sociedade econômica pós-moderna. Desde então, vem se evoluindo o conceito de aparelho estatal e sua função social, econômica e política em uma Administração Pública gerencialista.

Coutinho (2000) mostra que a segunda grande reforma administrativa nos quadros do sistema capitalista constituiu-se de um quadro teórico e práticas administrativas que visavam a modernização do Estado e uma administração pública mais voltada para o cidadão enquanto cliente dos serviços públicos, e não como mero beneficiário. Com a exposição de Pereira (2000), pode-se dizer que os passos firmes rumo à nova Administração foram dados com o Decreto 200². A nova administração foi um marco na tentativa de ruptura com uma rigidez burocrática que perdurava a décadas. Se faz importante lembrar que a desburocratização

² BRASIL. Decreto nº 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, 25 fev. 1967.

(racionalização e simplificação das normas organizacionais, com intuito de torná-las mais dinâmicas e ágeis), e a desestatização (fortalecimento do sistema livre de empresa, com a hipótese de que a organização e a exploração de atividades econômicas eram de competências das empresas privadas, o governo se empenharia na privatização de empresas estatais, não podendo privatizar entidades que eram mantidas pelo poder público), conforme citados por Costa (2008), foram de suma importância para o processo de redemocratização do país, esses programas foram concebidos pelo Poder Executivo, com objetivo de alcançar a eficiência e eficácia na máquina pública.

Para que haja um controle de resultados descentralizados em uma Administração Pública, é necessário um certo grau de confiança entre o cidadão e o gestor, controlada por resultados. Uma confiança mínima capaz de permitir delegação para que o Gestor Público possa ter liberdade para estudar e escolher os meios apropriados para alcançar o cumprimento dos acordos e metas traçados. Pela ótica neoconservadora é impensável uma confiança mínima do cidadão no Gestor Público, dada a visão radicalmente pessimista que tem-se da coisa pública no Brasil. Embora a Administração seja um modo de controle, ela é também um modo de cooperação, pois necessita o mínimo possível de confiança entre as partes.

2.3 - A nova Administração Pública (pós redemocratização de 1988) e a participação popular

A Constituição de 1988 é um marco no histórico democrático do Brasil, veio reafirmar direitos e deveres de todos os agentes e integrantes da sociedade, regulando municípios, estados e união e definindo papéis de atuação e mecanismos de controle para os protagonistas da nova Carta Magna: os cidadãos brasileiros. Com a Constituição da República de 1988, o Estado Democrático de Direito se faz mais forte, o Estado enquanto uma forma organizacional de natureza política com poder soberano para governar um povo é baseado na garantia dos direitos individuais e sociais. A nova Administração Pública busca a eficiência no Gerencialismo e sobrepuja o patrimonialismo e a impunidade, apresentados por Silva (2002, p. 128) ao ressaltar que “no Brasil, além do patrimonialismo inserido no seio do Estado, está a própria ineficácia da aplicação da lei. A certeza da aplicação da lei deveria ser o alicerce do Estado democrático de direito e o estímulo para utilização das possibilidades de controle da Administração Pública existentes no arcabouço jurídico”.

Incluir a sociedade nos órgãos de gestão e controle para aumentar a capacidade

administrativa de governar e gerir os recursos públicos com eficiência e eficácia é primordial, algumas mudanças aconteceram antes da Constituição de 1988, porém não acompanharam a metamorfose da sociedade. As tradicionais funções do Estado buscam a governança e capacidade administrativa através de três comandos - os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário - cabendo-lhes o desempenho das funções políticas, econômicas e sociais. Pereira (2000) caracteriza que a nova formação do Estado é composta por quatro setores: núcleo estratégico – que corresponde aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ministros e auxiliares responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas; atividades exclusivas de Estado – são as atividades que envolvem diretamente o poder extroverso do Estado, garantindo que leis e políticas públicas sejam financiadas e cumpridas; os serviços não-exclusivos – são os serviços sociais e científicos que, apesar de serem atividades não-exclusivas, dependem do ponto de vista técnico e ético do estado devido as externalidades, os direitos humanos e os financiamentos envolvidos, e o quarto e último setor; a produção de bens e serviços – que o Estado vende para o mercado internacional e nacional; neste setor são três possibilidades: i) podem ser privatizados, ii) podem ficar sob controle do Estado ou iii) podem ser financiadas/subsidiadas pelo Estado, mas controlados pela sociedade, ou seja, serem transformados em organizações públicas não-estatais.

No final do século XX, as técnicas de controle gerencial e democrático já haviam sido amplamente desenvolvidas, conforme relatado por Pereira (2000). Ainda assim, o Gestor Público é desvalorizado e suas capacidades subestimadas perante forte aparato político-governamental. Parte-se do pressuposto que para valorizar a capacidade de tomar decisões, seja necessário dar maior autonomia ao administrador público. A melhor forma de combater o clientelismo que ainda subsiste na Gestão Pública é ser gerencial, profissionalizando o corpo técnico-administrativo e valorizando o gestor por sua capacidade de tomar decisões, inclusive de caráter político.

A dimensão cultural da reforma de 1995 foi importante para findar a cultura patrimonialista e burocrática. Embora sempre condenado, o patrimonialismo ainda sobrevive no aparato estatal sob forma de clientelismo ou fisiologismo. É importante manter viva uma proposta de administração pública totalmente profissionalizada, em seu artigo sobre a estrutura para um novo Estado, Pereira (2001) enfatiza que desde 1990 todo o debate que houve em torno da reforma constitucional, no que tange a administração pública, foi um processo de mudança cultural onde deixava-se as culturas burocrática e patrimonialista, e

passava a se instituir uma cultura gerencial, colocando em prática as ideias gerenciais em busca de um serviço público de melhor qualidade para a sociedade. Pereira (2000) avalia que a criação das agências autônomas (no nível das atividades de Estado), e as organizações sociais (no setor público não-estatal) foi uma tarefa estratégica para melhorar o atendimento do cidadão-cliente, pois teria outras formas de participar do governo e da formação do Estado. A reforma gerencial de 1995 priorizou a estratégia da gestão pela qualidade, mesmo que não fosse uma questão central da reforma optar entre as várias estratégias de gestão, mas o que de fato importava era a criação de instituições que viabilizassem a realização dessas estratégias.

2.4 - Transparência pública e *accountability*

Na Administração Pública moderna a transparência é um fator essencial para manter vivo o ideal democrático, segundo Bonfim (2015), além da melhora significativa na relação entre cidadão x estado, nota-se um maior interesse da sociedade em participar da gestão pública, na elaboração e implementação de políticas públicas das comunidades locais, ou seja, mais eficiência nas políticas públicas. Em contrapartida, é importante atentar-se para a manipulação política da verdade sobre os anseios popular, pois ainda há os que usam da demagogia para influenciar a população. Em uma crítica direta ao estamento e indireta à falta de transparência e *accountability*. Neto (2008) diz que:

“O estamento não integra ou conduz a sociedade que parasita, comandando-a e governando-a conforme suas estratégias para manutenção e manipulação do poder. O Estado estamental finge-se de morto, sempre se fortalecendo com o desiderato de manter o poder político e angariar recursos para manutenção de sua pesada estrutura administrativa, sempre em sintonia com os interesses internacionais, em evidente prejuízo aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos privilegiados negativamente” (NETO, 2008. p. 91).

A transparência é fundamental na nova Administração Pública, a sociedade civil busca cada vez mais participar, cumprindo seus deveres e usufruindo dos seus direitos. A ampla divulgação das ações e medidas tomadas pelos governantes, além de consolidar o Estado Democrático de Direito, contribui para desenvolver no cidadão noções de cidadania. A confiança, base entre governantes e governados, é alcançada através da informação e da justificação dos atos do gestor público à sociedade. Na concepção de Schelder (1999) três questões são identificadas necessárias para a eficácia da *accountability*: informação, justificação e punição. Para o autor, a informação e a justificação diz respeito a obrigação que o detentor de mandato público possui de informar, explicar e responder pelos seus atos

(*answerability*), e a punição condiz com a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos (*enforcement*).

A Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006, dispõe que cada órgão e entidade deve ter e publicar em sua própria Página da Transparência informações detalhadas sobre suas receitas e despesas. Para dar continuidade às ações de governo, as páginas de transparência pública são incrementos da transparência para controle social, divulgando as despesas de execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, passagens e diárias realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, o acesso às informações é garantido pela Lei de Acesso à Informação. Como disposto no art. 3º desta mesma Portaria, se faz necessário manter o banco de dados com informações atualizadas.

A CGU (Controladoria Geral da União), com intuito de facilitar o cumprimento do Decreto nº 5.482³ (Transparência Pública) e da Portaria Interministerial, assumiu a tarefa de desenvolver e manter essas Páginas de Transparência Pública dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Federal. Com a nova Constituição observa-se uma mudança substancial no âmbito político brasileiro, juntamente com a democracia, se consolidaram algumas reformas no aparelhamento do Estado⁴ com a promessa de tornar a Administração Pública mais eficiente e recuperar a governança e o controle. Contudo, surge no meio acadêmico uma gama de literatura com o intuito de analisar e compreender os reais impactos dessas mudanças no tecido social, assim como suas contribuições para a realidade da Administração Pública e seu embasamento de conteúdo para o termo *accountability*, ou seja, a prestação de contas ou responsabilização por parte dos gestores públicos e governantes, firmando um Estado democrático onde os burocratas prestem contas aos políticos, e estes, de forma responsável, prestem contas aos cidadãos.

2.4.1 - Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação

A aprovação da Lei nº 12.527/2011, ou Lei de Acesso à Informação (LAI)⁵, garante ao cidadão o acesso amplo a qualquer documento ou informação produzida ou custodiada pelo

³ BRASIL. Decreto nº 5.482, de 30 de Junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2005.

⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro. 2000. p. 13

⁵ BRASIL. Lei 12.527, de 18 de Novembro de 2011. Regulamenta o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1991; e dá outras providencias. Diário Oficial da União. 2011.

Estado, que não tenham caráter pessoal e não estejam protegidos por sigilo. É de cumprimento obrigatório para todos os entes governamentais e a lei produz grandes impactos na gestão pública, sua efetiva implementação exige adoção de uma série de medidas: como o aprimoramento da gestão pública por meio da valorização da transparência, acesso à informação e estímulo à participação e controle social. Toda informação, documento, arquivo e estatística sob a guarda do Estado é, via de regra, público, o acesso a ela só pode ser restringido em casos específicos, sendo este um dos fundamentos para consolidação e aprofundamento democrático, fortalecendo e ampliando as oportunidades dos cidadãos de participar efetivamente da tomada de decisões que os afetam. O Estado deve ser, simultaneamente responsivo às demandas de acesso à informação, e proativo no desenvolvimento de mecanismos e políticas de acesso à informação. A garantia desse acesso às informações públicas é uma condição de suma importância para a luta contra a corrupção, o aperfeiçoamento da gestão pública, e o tão esperado serviço público de melhor qualidade.

No Estado Democrático de Direito a transparência e o acesso à informação são direitos do cidadão e deveres da Administração Pública, conforme descrito no Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. Fica, então, sob responsabilidade do Estado informar aos cidadãos sobre os seus direitos, estabelece que o acesso à informação é a regra e o sigilo, a exceção. A abertura das informações no âmbito governamental permite ao cidadão participar de forma ativa no processo democrático, além dos debates, na implementação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, e ainda na fiscalização da aplicação do dinheiro público.

O Acesso à informação contribui para a eficiência do Poder Público, aumenta a participação popular e criminaliza a corrupção, a LAI abrange os três poderes e todas as esferas de governo. Com a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) do governo federal, todos os órgãos são obrigados a criar o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) com objetivo claro de atender e orientar o cidadão. Visando o exercício do direito à informação, a Controladoria Geral da União – CGU desenvolveu o *e-SIC*, um sistema que dá acesso a todas as informações e perguntas no âmbito do Poder Executivo Federal, e suas respectivas respostas. O acesso à informação deve incorporar mecanismos de controle e avaliação de resultados, segundo Tinoco (2001) apud Tristão (2002): “O acesso à informação de boa qualidade é um pré-requisito para o exercício da cidadania, vale dizer, condição essencial para que os problemas socioeconômicos sejam debatidos e resolvidos no convívio democrático

entre os grupos sociais”.

No Brasil, mais de 4.000 sites disponibilizam mais de 700 tipos de serviços de informação para o cidadão, os sites de domínio do Governo Federal (*e-democracia*), e da L.A.I fornecem informações e orientações para todos os cidadãos. Os pedidos de informações podem ser feitos pessoalmente no órgão ao qual se deseja solicitar a informação, e/ou via internet, pelo *e-SIC* (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão). Para ter acesso às informações não é necessário especificar motivação e o seu fornecimento é gratuito, salvo os custos de reprodução, uma vez que o acesso é a regra. Todas as informações produzidas ou custodiadas pelo poder público são públicas e, portanto, acessíveis a todos os cidadãos, ressalvadas as hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas. Qualquer pessoa pode pedir uma informação pública, seja relacionado às organizações, empresas ou pessoas físicas, independentemente da idade ou nacionalidade.

3.0 - CONCLUSÃO

Ao fim deste estudo sobre a participação popular na Administração Pública, pode-se inferir que o objetivo de descrever a participação social e os mecanismos de controle, como a Lei de Acesso à Informação e sua capacidade de impactar diretamente o cidadão e a Administração Pública, foi alcançado através da compreensão de acervos teóricos, livros e artigos capazes de formar uma análise crítica da participação popular no gerencialismo, tendo a Lei de Acesso à Informação como fomento a essa participação. Permite-se considerar que a sociedade brasileira avança na conquista de uma representatividade, ainda que pequena, nas gestões públicas, o Estado, ente regulador e prestador dos serviços públicos, assume um papel considerável na participação popular e na zeladoria da transparência pública e do acesso à informação no quesito do prático e jurídico. Uma sociedade ativa e informada já era idealizada antes mesmo do primeiro governo da Era Vargas (1930-34), na República Velha (1889-1930) preconizava-se uma reestruturação do Estado brasileiro, ou seja, uma reforma sistemática capaz de instituir qualquer tipo de controle ao aparato estatal e suas funções na sociedade. Porém, as reformas sofridas antes de 1988 não foram suficientes, não contemplavam o cidadão ou o contemplava somente enquanto provedor do estado.

Fomentar uma sociedade alheia à política, avessa a políticos e desfavorecida de serviços públicos de boa qualidade, tornou-se um desafio para gestores públicos profissionais do séc. XXI. Como canais de controle social, a internet funciona como pista de mão dupla, de

um lado leva a informação até o cidadão de forma eficaz, e do outro torna mais acessível os canais de participação para esse cidadão, que participa e fiscaliza o uso do dinheiro público. Conforme analisado em Silva (2002) desde a redemocratização de 1988 a participação social passa a ser inserida paulatinamente nos processos decisórios das esferas de governo, diversas leis foram criadas e alteradas no sentido de formar e informar a população sobre a estrutura, funcionamento e gestão da Administração Pública. Em contrapartida, nota-se que no período anterior à Constituição de 1988, a participação popular era quase nula e a sociedade não tinha oportunidade de se expressar diante atos e políticas de Gestão Pública.

Após análise da Administração Pública brasileira nos moldes do Estado e da participação popular nesta Administração pós-Constituição de 1988, verifica-se que a Lei de Acesso à Informação foi e é de grande importância ao sistema político-administrativo, pois garante que a sociedade tenha outros meios de acesso às informações dos órgãos e entidades públicas. A adoção de uma política de transparência total (via internet) contribuiu para que o cidadão tivesse maior interesse na Gestão Pública. Os Conselhos Participativos precisam de representantes sociais (conselheiros) que estejam de fato engajados nos projetos de suas comunidades. Outras técnicas também podem ser adotadas para constituir uma consciência cívica na sociedade. O Portal da Transparência, por exemplo, tem um papel essencial na criação de uma gestão pública que priorize o interesse social, estimule políticas públicas locais e desenvolva conselhos populares em todas as áreas (saúde, educação, cultura, transporte etc.) e em todas as esferas de governo, criando uma cultura político-social voltada para o cidadão consciente, impactando de forma positiva nos índices de participação popular brasileira.

A priorização da transparência, do acesso à informação e da participação popular é fundamental para o processo democrático em si. O cidadão participativo da administração pública contribui com o combate à corrupção e melhora a qualidade dos serviços públicos que lhes são oferecidos. Com o processo democrático na sociedade contemporânea, os interesses coletivos devem prevalecer em todos os níveis e hierarquias administrativas. Na era digital, a informação deve utilizar de diversos meios para chegar ao cidadão, dando modernidade e transparência para as estruturas administrativas. Além de ampliar as formas de participação da sociedade civil por meios eficazes de comunicação, o acesso à informação e a participação popular contribuem para uma governança eficiente, mitigando e mediando conflitos sociais. Dada a redução de custos e de barreiras à participação popular na esfera pública, a internet

permite a comunicação multidirecional, de resposta instantânea, ampliando as possibilidades de discursos e debates sobre os temas. O controle social está no centro da Administração Pública Gerencial, fortalecendo e valorizando a participação pública, ademais norteia as decisões político-administrativas e moldam as intenções dos possíveis governos.

Iniciativas de maior controle social, como o Portal *e-democracia* e *e-Sic*, possuem como eixo principal a liberdade do cidadão de contribuir para o processo legislativo. Entretanto, ao conquistar o direito à participação política e social, o cidadão entende que a esfera política está inclusa em uma esfera muito maior, a esfera da sociedade num todo, e sua participação é fundamental nesse processo. A Lei de Acesso à Informação é um instrumento capaz de gerar impactos benéficos para a sociedade, por isso é importante que as leis e políticas públicas sejam custeadas e cumpridas.

É necessário, portanto, incorporar novas ferramentas de participação popular, capazes de oferecer ao cidadão diferentes oportunidades de participar da gestão pública, como por exemplo o plebiscito, exercendo um controle social cada vez maior sobre o Estado. As decisões políticas estão condicionadas ou determinadas pelo que acontece na sociedade, tendo em vista os escândalos recentes envolvendo a máquina pública e o desgaste do Estado brasileiro, medidas de combate a corrupção ajudariam a resgatar o sentimento patriótico da população, como a punição de todos os envolvidos, transparência e legitimidade de todo o processo, criam uma predisposição ainda maior ao controle social. Com isso, conclui-se que a participação popular na Gestão Pública, de forma organizada ou não, tem crescido e é condição *sinequanon* para o estado democrático de direito e a melhoria contínua dos serviços oferecidos.

4.0 - BIBLIOGRAFIA

ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigmas na administração pública. FGV-EBAPE. Rio de Janeiro, vol. 10, nº 1, artigo 1, págs. 1-19, mar. 2012

BACHTOLD, Ciro. Noções de Administração Pública. Cuiabá: EdUFMT; Curitiba: UFPR, 2008.

BOBBIO, Norberto. Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007. (Cap. 1, 2, 3)

BONFIM, Marcus Vinicius de Jesus. Transparência e *Accountability* na comunicação pública: impactos da Lei de Acesso à Informação nos órgãos públicos paulistas. Universidade de São Paulo. 2015.

BRASIL. Acesso à Informação. Brasília, DF, s.d. Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br>>. Acesso em: 16/03/2016.

BRASIL. Caso Lava Jato. Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/lavajato/index.html>>. Acesso em: 22/12/2016.

BRASIL. Cartilha de Fiscalização Financeira e Controle: um manual de exercício da cidadania. Câmara dos Deputados. 4ª edição. 2013. Brasília/DF. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cffc/documentos/publicacoes/cartilha-de-fiscalizacao-financeira-e-controle/mioloparaweb_fiscalizacao_financeira4ed.pdf>. Acesso em: 02/07/2016.

BRASIL. Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 53/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Temáticas. 462p. 2007.

BRASIL. Controladoria Geral da União; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, e dá outras providências. Portaria Interministerial MP/CGU Nº 140, de 16 de Março de 2006. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 17 mar. 2006. Seção 1, p. 05.

BRASIL. Decreto nº 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, 25 fev. 1967.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de Julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 jul. 1992

BRASIL. Decreto nº 5.482, de 30 de Junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 30 jun. 2005.

BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de Março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeiras, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mar. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de Junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> Acesso em: 09/07/2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 mai. 2000.

BRASIL. Lei nº 12.429, de 2 de Junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 jun. 1992.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011. Regulamenta o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1 de Agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1 ago. 2013.

BRASIL, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Lei Anticorrupção. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptao>>. Acesso em: 03/05/2016.

BRYCH, Fábio. Teoria Geral do Atos Administrativos no Direito Público Brasileiro. Âmbito Jurídico online. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2380>. Acesso em: 06/01/2016

CARTILHA DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE [recurso eletrônico]: Um Manual de Exercício da Cidadania/Câmara dos Deputados. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. -4ª ed.- Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

Disponível em: < <http://www.camara.leg.gov.br> > Acesso em: mai. 2016

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de estado 200 anos de administração pública 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro, Set/Out.2008.

COSTA, Sérgio. O Brasil de Sérgio Buarque de Holanda. *Revista Sociedade e Estado*. Volume 29, nº 3, págs. 823-839, set/dez de 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000300008#nt06> Acesso em: 19/04/2016.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA VOLTADA PARA O CIDADÃO: QUADRO TEÓRICO CONCEITUAL. *Revista do Serviço Público*. Ano 51. Núm. 3. Jul-Set. 2000.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS*. [S.I.], vol. 21, nº. 61. Págs. 41-62. Jun. 2006.

DAFT, Richard L. *Administração*. São Paulo: *Cengage Learning*, 2010.

DENHARDT, R. *Public Administration Theory: The State of the discipline*. Compilado por Naomi Lynn e Aaron Wildavsky. Chatham: Chatham House Publishers Inc., 1990.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25 ed. São Paulo, Atlas, 2012.

FAORO, Raymundo (1957/75) *Os Donos do Poder*, segunda edição. Porto Alegre/São Paulo: Editora Globo e Editora da Universidade de São Paulo, 1975. Primeira edição, 1957; segunda edição revista, 1975.

GOMES, Laurentino. 1889: Como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da monarquia e a proclamação da República no Brasil. 1 ed. Globo Livros. São Paulo. 2013.

GRAU, Nuria Cunill. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. *Revista do Serviço Público*. Ano 47, vol. 120, nº 1, págs. 113-140, Jan/Abr. 1996.

GUIMARÃES, Tomas de Aquino. A nova administração pública e a abordagem de competência. *Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro, págs. 34(3): 125-140, Mai/Jun. 2000.

HABERMAS, Jurgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública: Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*/Jurgen Habermas; Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HEREDIA, Blanca; SCHNEIDER, Ben Ross. *The political economy of administrative reform: building State capacity in developing countries*. 1998.

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOOD, Christopher. *Emerging issues in public administration*. *Public Administration*, v. 73, n. 1, p. 165-183, Spring 1995.

JÚNIOR, Caio Prado. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Braziliense, 1979.

LEFORT, Claude. *A invenção democrática: os limites da dominação totalitária* / Claude Lefort; tradução Isabel Loureiro, Maria Leonor F.R. Loureiro; apresentação Marilena Chauí. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

MARTINS, Humberto Falcão. *A Ética do Patrimonialismo e a Modernização da Administração Pública Brasileira*. Publicado em MOTTA, Fernando C. Prestes & CALDAS, Miguel P., *Cultura Organizacional e Cultura Brasileira*, Atlas, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes *et al.* *Direito administrativo brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MOTTA, Paulo Roberto. *A Modernização da Administração Pública Brasileira nos últimos 40 anos*. Edição Especial 2007. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, 2007.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. *Gestão Pública: gestão pública aplicada: União, Estados e Municípios, gestão pública no Brasil, de JK à Lula, gestão orçamentária e financeira, a gestão fiscal responsável, tributação e orçamento, tópicos especiais em contabilidade pública, gestão das contas nacionais, gestão ecológica e ambiental*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

NASSUNO, Marianne. *A administração com foco no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos*. *Revista do Serviço Público*, Ano 51. Número 4. *Revista do Serviço Público – RSP*. Out/Dez 2000.

NETO, Affonso Ghizzo. *Corrupção, Estado Democrático de Direito e Educação*. Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC. Out. 2008.

OCUPAÇÃO LITORÂNEA. *O sistema de capitânias hereditárias*. Disponível em: <http://www.multirio.rj.gov.br/historia/modulo01/cap_hereditarias.html#imagem3-03-amp.html> Acesso em: 22/01/2016.

ONU, Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. UNIC/Rio/005, Janeiro de 2009. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 08/08/2016.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. Revista de Administração de Empresas. Vol. 45. Nº1. Jan-Mar. 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Ano 47. Revista do Serviço Público. v.120. Brasília, DF. Jan-Abr. 1996.

REUNIÃO ANUAL DO COMITÊ DE ESPECIALIDADES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL – ECOSOC. 4ª Edição, 2005, Nova Iorque. Princípios Práticos em Administração Pública. Brasil: Luiz Carlos Bresser Pereira, 06 abr. 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma da Administração Pública. Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil. São Paulo, 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/96.reformadaadministracaopublica.pdf>> Acesso em: 13/04/2016.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A REFORMA DO APARELHO DO ESTADO E A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE. ESAF. Brasília, DF. 1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO DE 1995. Revista De Administração Pública, Rio de Janeiro, 34 (4): 7-26. Jul-Ago. 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. DO ESTADO PATRIMONIAL AO GERENCIAL. Cia das Letras. São Paulo. 2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Cadernos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, n. 1, 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP/Editora 34, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. UMA REFORMA GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL. Revista do Serviço Público. Brasília, DF, ano 49. Nº 1. Jan-Mar. 1998.

PINHO, José Antônio G.; SACRAMENTO Ana Rita S. *Accountability*: Já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro, 43(6): 1343-1368, Nov./Dez. 2009.

PORTAL ADMINISTRAÇÃO. Administração Pública Brasileira. Disponível em: <<http://www.portal-administracao.com/2014/06/administracao-publica-brasileira-modelos.html>> Acesso em: 22/06/2016.

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Bases da legitimidade democrática no Brasil: adesão a valores e avaliação de desempenho. Universidade Estadual de Maringá. Revista Opinião Pública.

Campinas, vol. 13, nº 1, p. 74-96, jun. de 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762007000100003> Acesso em: 21/01/2016.

ROBBINS, Stephen Paul. Administração: mudanças e perspectivas. Tradução: Cid Knipel Moreiral. São Paulo: Saraiva, 2000.

SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing accountability*. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). *The self-restraining state. Power and Accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHUMPETER, Joseph. On The Concept of Social Value. Quarterly Journal of Economics. Oxford University. [S.I.], 1908-9. Disponível em: <<http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/schumpeter/socialval.html>> Acesso em: 12/04/2016.

SENNHOLZ, Hans F. A grande depressão, uma análise das causas e consequências. [S.I.], 2010. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=376>> Acesso em: 27/01/2016.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade. O&S. Vol. 9 – n. 24. Mai/Ago. 2002.

TINOCO, João Eduardo Prudêncio. Balanço Social: Uma Abordagem da Transparência e da Responsabilidade Pública das Organizações. São Paulo/SP. Editora Atlas. 2001.

TORAL, André Amaral de. A participação dos negros escravos na guerra do Paraguai. Estudos Avançados 9. 1995. Págs. 287-296. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000200015> Acesso em: 12/04/2016.