UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

Faculdade de Administração e de Turismo

Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP

Dissertação

Instâncias e Mecanismos de Participação da Sociedade: Análise e Contribuição à Agência Nacional de Transportes Terrestres

Luis Wanderley de Souza

Pelotas, 2019

Luis Wanderley de Souza

Instâncias e Mecanismos de Participação da Sociedade: Análise e Contribuição à Agência Nacional de Transportes Terrestres

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP da Faculdade de Administração e de Turismo da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Serpa Pinto

Pelotas, 2019

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

S719i Souza, Luis Wanderley de

Instâncias e mecanismos de participação da sociedade : análise e contribuição à Agência Nacional de Transportes Terrestres / Luis Wanderley de Souza ; Rodrigo Serpa Pinto, orientador. — Pelotas, 2019.

103 f. : il.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, Faculdade de Administração e de Turismo, Universidade Federal de Pelotas, 2019.

1. Participação da sociedade. 2. Agências reguladoras. 3. Participação social. 4. Controle social. I. Pinto, Rodrigo Serpa, orient. II. Título.

CDD : 351

Elaborada por Maria Inez Figueiredo Figas Machado CRB: 10/1612

Luis Wanderley de Souza

Instâncias e Mecanismos de Participação da Sociedade:

Análise e Contribuição à Agência Nacional de Transportes Terrestres

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, Faculdade de Administração e de Turismo, Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 18/10/2019

Banca examinadora:

.....

Prof. Dr. Rodrigo Serpa Pinto (Orientador)

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

.....

Prof. Dr. Márcio Barcelos

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

.....

Prof. Dra. Etiene Vilella Marroni

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

AGRADECIMENTOS

Meu sincero agradecimento à minha família, aos meus professores, ao meu orientador e à universidade pública de qualidade.

“Ora, a cultura política no Brasil sempre foi antes autoritária do que democrática. Historicamente o Estado não era visto como um órgão ao lado da sociedade, oriundo de um contrato social, mas como uma entidade acima da sociedade”.

(BRESSER-PEREIRA, 1996, p.25)

RESUMO

SOUZA, Luis Wanderley de. **Instâncias e Mecanismos de Participação da Sociedade: Análise e Contribuição à Agência Nacional de Transportes Terrestres**. 2019. 103f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, Faculdade de Administração e de Turismo, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2019.

A participação da sociedade na Administração Pública é elemento destacado na funcionalidade de um Estado constituído sob preceitos democráticos. É um aspecto relevante para a qualidade da gestão pública, que adquire dimensão prática por meio de instâncias e mecanismos institucionalizados em órgãos e entidades. O trabalho apresentado analisa as instâncias e mecanismos de participação da sociedade instituídos no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT; o faz sob a perspectiva da legislação vinculante, aquela que compele ao seu cumprimento, e dos paradigmas gerencial e societal, com suporte de referenciais teóricos. Para tanto, foi empreendida pesquisa descritiva e exploratória, de caráter teórico-empírico, com abordagem qualitativa e natureza aplicada, a partir de dados obtidos em fontes bibliográficas e documentais. Foi verificado que a ANTT, por meio das instâncias e mecanismos por ela instituídos, é um ente da Administração Pública que introduziu a participação da sociedade no seu âmbito de atuação. Contudo, conforme também verificado pela pesquisa, o conceito de participação da sociedade contempla modalidades distintas, conceitualmente delimitadas: a participação social e o controle social, que se viabilizam, cada qual, por meio de instâncias e mecanismos adequados a cada finalidade. A análise feita pelo trabalho identificou a possibilidade de aprimoramento da participação da sociedade no âmbito da ANTT a partir da assimilação do caráter estrito e delimitado dos conceitos em questão. Verificou-se pertinência e oportunidade em institucionalizar instância e mecanismo que fosse concernente ao exercício específico de controle social. A figura de um Conselho, enquanto instância e mecanismo de participação da sociedade na Administração Pública, representa esse elemento de gestão com propriedade de viabilizar o demandado exercício de controle social. Conselhos de espectro setorial, como proposto pelo trabalho, projetados sobre a ANTT representam adequação e simetria em relação à sua atuação regulatória.

Palavras-chave: participação da sociedade; agências reguladoras; participação social; controle social.

ABSTRACT

SOUZA, Luis Wanderley de. **Society Participation Instances and Mechanisms: Analysis and Contribution to *Agência Nacional de Transportes Terrestres*.** 2019. 103f. Dissertation (Professional Master in Public Administration) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, Faculdade de Administração e de Turismo, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2019.

The participation of society in public administration is a prominent element in the functionality of a state constituted under democratic precepts. It is a relevant aspect for the quality of public management, which acquires practical dimension through institutionalized instances and mechanisms in bodies and entities. The presented work analyzes the instances and mechanisms of society participation established by the *Agência Nacional de Transportes Terrestres* - ANTT; It does so from the perspective of binding legislation and management and societal paradigms, supported by theoretical references. To this end, a descriptive and exploratory research was undertaken, of theoretical and empirical character, with qualitative approach and applied nature, from data obtained from bibliographic and documentary sources. It was verified that ANTT, through the instances and mechanisms established by it, is a Public Administration entity that introduced the participation of society in its scope. However, as also verified by the research, the concept of society participation contemplates distinct modalities, conceptually delimited: the social participation and the social control, which are made possible, each one, through instances and mechanisms suitable for each purpose. The analysis made by the work identified the possibility of improving the participation of society within the scope of ANTT from the assimilation of the strict and delimited character of the concepts in question. It was found pertinence and opportunity to institutionalize instance and mechanism that was concerning the specific exercise of social control. The figure of a Council, as an instance and mechanism for the company's participation in the Public Administration, represents this management element with the property of enabling the required exercise of social control. Sectoral spectrum councils, as proposed by the paper, projected on ANTT represent adequacy and symmetry in relation to its regulatory activity.

Keywords: society participation; regulatory agencies; social participation; social control.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Quadro descritivo sobre constituições que vigeram no Brasil	30
Figura 2	Quadro descritivo sobre a legislação vinculante	37
Figura 3	Diferenciação entre Participação Social e Controle Social	46
Figura 4	Modalidades de Participação da Sociedade	47
Figura 5	Instâncias e mecanismos nas agências reguladoras federais	53
Figura 6	Instâncias e mecanismos mais utilizados nas agências reguladoras federais	54
Figura 7	Quadro descritivo: agências reguladoras federais	65
Figura 8	Quadro: princípios, diretrizes e objetivos de atuação da ANTT	68
Figura 9	Quadro: atribuições da ANTT	69
Figura 10	Quadro: segmentos da sociedade na regulação	70
Figura 11	Quadro de instâncias e mecanismos no âmbito da ANTT	73
Figura 12	Quadro: segmentos da sociedade e projeção de conselhos	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CGU	Controladoria-Geral da União
IAB	Instituto dos Advogados do Brasil
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OGU	Ouvidoria-Geral da União
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PNPS	Política Nacional de Participação Social
RAE	Reforma do Aparelho do Estado
RDC	Resolução de Diretoria Colegiada

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14
1.1 Contextualização 15
1.2 Problematização e Objetivos 18
1.2.1 Problema de Pesquisa 18
1.2.2 Questão de Pesquisa 18
1.2.3 Objetivo Geral 19
1.2.4 Objetivos Específicos 19
1.3 Justificativa 20
2 REFERENCIAL TEÓRICO 22
2.1 Paradigmas de Administração Pública 23
2.1.1 Paradigma Gerencial 24
2.1.2 Paradigma Societal 27
2.2 Participação da Sociedade: Legislação Vinculante 29
2.2.1 Constituição Cidadã 29
2.2.2 Decretos e leis 36
2.3 Participação da Sociedade: Aspectos Conceituais 44
2.3.1 Participação Social 47
2.3.2 Controle Social 48
2.4 Participação da Sociedade: Instâncias e Mecanismos 51
3 METODOLOGIA 60
3.1 Caracterização da Pesquisa 60
3.2 Dados: Fonte, Coleta e Tratamento 61
3.3 Operacionalização da Pesquisa 62
4 DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL 64
4.1 Regulação de Mercado 64
4.2 A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) 67
4.3 Instâncias e Mecanismos de Participação da Sociedade no âmbito da ANTT 70
4.3.1 Da descrição das instâncias e mecanismos 70
4.3.2 Da análise sob a perspectiva da legislação vinculante 73
4.3.3 Da análise sob a perspectiva dos paradigmas de Administração Pública 77
4.3.4 Da perspectiva de atuação para qualificação 78
5 PROPOSTA DE QUALIFICAÇÃO 81
5.1 Das premissas para a proposta 81
5.2 Da proposta de qualificação 83
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 88
REFERÊNCIAS 90

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública é o aparato de Estado empregado para consecução do bem comum e para o fornecimento de bens e serviços demandados pela sociedade (MEIRELLES, 2000). Na circunscrição federal ela é composta por órgãos da administração direta, ministérios e secretarias entre eles, e por entidades da administração indireta tais como fundações, empresas públicas e autarquias (TORRES, 2004; CARVALHO FILHO, 2012; BENEDICTO et al. 2013).

No rol de autarquias estão as chamadas agências reguladoras de mercado, sendo uma delas a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, que, enquanto ente da Administração Pública, exerce a função administrativa, uma das funções básicas do Estado (FRANÇA, 2014). Para tanto, seu quadro de servidores é composto por agentes públicos que praticam atos administrativos em sentido estrito, atos que produzem obrigações aos administrados e a si própria (BRASIL, 2001).

A forma como órgãos e entidades da Administração Pública, entre eles a ANTT, desempenham seu trabalho é condicionada por fatores concernentes aos campos político, jurídico e administrativo-organizacional.

Em relação ao campo político, o condicionamento se dá pela forma e sistema de governo estabelecidos; no caso brasileiro, uma república presidencialista. Neste contexto, representações político-partidária constroem os governos que conduzem a máquina administrativa por períodos específicos.

O campo jurídico instrui a atuação da Administração Pública por meio de um conjunto de normas cuja amplitude se estende desde a Constituição Federal até às resoluções expedidas por entes regulatórios, passando por leis e decretos (BRASIL, 1988). É o chamado ordenamento jurídico.

No campo administrativo-organizacional os elementos concernentes aos modelos paradigmáticos de Administração Pública contemporâneos, o gerencial e o societal, dimensionam os processos intrínsecos à gestão. Na medida em que influenciam de maneira objetiva a forma de atuar da Administração Pública, os paradigmas têm a propriedade de afetar, por consequência, os serviços prestados e/ou regulados à disposição da sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2001; PAULA, 2005a).

Em complemento e, ao mesmo tempo, permeando todos os campos referidos anteriormente, está a participação da sociedade, a contribuição propositiva e o

controle que ela exerce sobre órgãos, entidades e seus agentes; uma sociedade que é elemento constituinte da Administração Pública ao mesmo tempo em que também é beneficiária dos serviços por ela prestados ou por ela regulados através de entes específicos (AMORIM, 2000).

Abreu, Oliveira e Kraemer (2019, p. 35), destacam:

> "A participação é um tema que inspirou e inspira reflexões, debates e pesquisas em alguns campos do conhecimento, tais como a Sociologia, a Ciência Política, a Educação, a Administração e a Administração Pública. Sob diferentes perspectivas teóricas e alinhada a distintos objetos de estudo, a participação apresenta, nos dias de hoje, grande relevância dentro e fora dos círculos acadêmicos."

Instâncias e mecanismos de participação da sociedade são admitidos, no contexto do presente trabalho, como ferramentas de gestão e, portanto, como objeto de análise da ciência Administração. No âmbito das agências reguladoras, a ANTT em específico, são analisados sob a perspectiva de serem instrumentos capazes de melhorar o seu desempenho, bem como de prover qualidade aos serviços que compõem os mercados por ela regulados.

1.1 Contextualização

O exercício compartilhado de responsabilidades, instrumentalizado por meio da representação e da participação vem condicionando a atuação de governos e o funcionamento da máquina pública (ROCHA, 2009). Democracia e cidadania se sobressaem como elementos fundamentais na concepção atual de Estado e, por decorrência, na funcionalidade da Administração Pública.

Na atualidade referida percebe-se uma busca pela consolidação de práticas que confiram um status de legitimidade à existência do Estado e ao seu funcionamento; e a legitimidade em questão decorreria de uma capacidade de atendimento às necessidades e anseios da sociedade (MENEZES, 2005; PAULA, 2005a; ROCHA E BURSZTYN, 2005). Em suma, o Estado consolidado e forte seria aquele em que a representação política estivesse em consonância com os anseios da sociedade representada, aquele em que a Administração Pública fosse eficiente e eficaz.

Para tanto, a capacidade de a Administração Pública realizar e obter resultados em benefício da sociedade é condicionada pela forma como ela se

estrutura, como se organiza (MATIAS-PEREIRA, 2008). E nos processos de gestão de órgãos e entidades da Administração Pública, a participação da sociedade é uma ferramenta, é um elemento admitido como condição para atingimento de eficácia nos resultados (TATAGIBA, 2002).

Neste sentido, Menezes (2005), destaca:

> "A participação da sociedade na Administração Pública emerge como forma de garantir a legitimidade desta, fazendo crer que a democracia participativa e a atuação estatal eficiente não são exigências contraditórias. Acredita-se que governos que asseguram a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas tornam-se mais eficientes do que os governos puramente tecnocratas, em razão da sustentabilidade política e legitimidade que logram para os seus programas de ação." (MENEZES, 2005, p. 5).

No contexto do Estado brasileiro, a participação da sociedade na Administração Pública é temática destacadamente em voga desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Este evento, a promulgação, representou, na definição de Avritzer (2012, p. 21), um "marco participativo"; foi resultado de uma movimentação da sociedade, de caráter reivindicatório, que convergiu o país em torno de perspectivas de democracia e cidadania.

O passar do tempo ratificou o valor e a importância dos atores sociais em ação afetando o funcionamento de instâncias políticas e administrativas da gestão pública. Após a promulgação da Constituição de 1988, o Estado brasileiro se viu diante de movimentações que preconizavam mudanças na relação entre Estado e sociedade.

Com base em experiências internacionais, o governo brasileiro, ao longo da década de 1990, levou a cabo a chamada Reforma do Aparelho do Estado (RAE), baseada no ideário gerencialista; ao longo dos anos 2000, foi a vez do ideário societal influenciar o comportamento e atuação da Administração Pública. O aparelho do Estado se viu então permeado por ideias e práticas concernentes a dois paradigmas: a Administração Pública Gerencial, primando por uma gestão pública mais eficiente e eficaz, e a Administração Pública Societal, primando pela inserção da sociedade na gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2001; PAULA, 2005a).

Neste contexto encontram-se as agências reguladoras federais. Foram criadas a partir da reforma gerencialista empreendida durante a década de 1990 e desempenham suas funções em um ambiente influenciado pelo paradigma societal. Uma delas, a que regula os serviços de transportes terrestres, a Agência Nacional

de Transportes Terrestres (ANTT), será analisada no que tange às instâncias e mecanismos de participação da sociedade em seu campo de atuação.

Em tempo, para uma melhor compreensão do conteúdo apresentado, é oportuno fazer o seguinte esclarecimento sobre terminologia específica empregada para estruturação do trabalho:

- *Participação da Sociedade*

  Expressão utilizada para fazer referência abrangente à participação de indivíduos e grupos da sociedade na Administração Pública. A abrangência pretendida sintetiza demais expressões assemelhadas tais como: participação popular, participação social, participação democrática, participação da sociedade civil, que representam, cada qual, se analisada isoladamente, um recorte próprio, uma possibilidade de delimitação que seria improdutiva, inconveniente aos objetivos da pesquisa.

- *Instâncias e Mecanismos*

  Expressão utilizada em observância estrita às definições conceituais estabelecidas pelo Decreto n. 8.243, de 24 de maio de 2014, norma instituída com o objetivo de fortalecer e articular, precisamente, as instâncias e os mecanismos democráticos de diálogo e a atuação conjunta entre a Administração Pública e sociedade. Expressões assemelhadas encontradas nas análises documental e bibliográfica: meios, ferramentas, instrumentos, espaços, etc.

- *Legislação Vinculante*

  Expressão utilizada para fazer referência a leis, decretos, resoluções e demais normas contidas no ordenamento jurídico que, em seu conjunto, compelem a Administração Pública e seus agentes, criando obrigação de cumprir e estabelecendo consequências para o não cumprimento de determinada regra.

1.2 Problematização e objetivos

1.2.1 Problema de Pesquisa

A Constituição Federal de 1988 introduziu o ideário de participação da sociedade nos atos e na rotina da Administração Pública brasileira. Ao longo da década de 1990, a Reforma do Aparelho do Estado (RAE) estabeleceu novas formas de gerir a máquina pública, baseadas no paradigma gerencialista (BRESSER-PEREIRA, 2001); ao longo dos anos 2000 apresentou-se o paradigma da Administração Pública Societal (PAULA, 2005a).

Do ideário de gerenciamento em favor da eficácia e efetividade, paradigma gerencialista, vem a regulação de mercado. Por sua vez, do ideário de participação da sociedade, paradigma societal, vem os processos, ferramentas e estratégias para promoção de participação e controle sobre os atos da administração.

O momento atual apresenta-se como um cenário de interação entre os paradigmas referidos, gerencialista e societal, um fenômeno que torna pertinente e relevante uma análise sobre a atuação da Administração Pública neste contexto. No mesmo sentido, houve um avanço em termos de legislação que se manifestou na aprovação e entrada em vigor de leis, decretos e resoluções que deram caráter compulsório e instrumentalizaram a participação da sociedade no âmbito de órgãos e entidades.

É importante considerar o fato de que a participação da sociedade está originalmente associada à consecução de políticas públicas, à Administração Pública direta (ministérios, secretarias nacionais), às atividades típicas de governo; sua concepção vem da Constituição Federal de 1988, anterior à RAE. Assim sendo, resta necessário e pertinente verificar se uma agência reguladora, ente da Administração Pública indireta, a ANTT, no caso, se adequa ao que preconizam os paradigmas da Administração Pública e ao que determina a legislação vinculante quanto à participação da sociedade.

1.2.2 Questão de Pesquisa

Com base no problema descrito anteriormente, o trabalho avança para a especificação de uma questão norteadora que fundamenta a investigação.

Objetivamente, a pesquisa foi empreendida de modo a compreender: como a ANTT, considerando as instâncias e mecanismos de participação da sociedade por ela instituídos, se relaciona com a legislação vigente e com os paradigmas da Administração Pública?

1.2.3 Objetivo Geral

O trabalho tem como objetivo geral:

- Analisar as instâncias e mecanismos de participação da sociedade instituídos no âmbito da ANTT, a partir do que é determinado pela legislação vinculante e do que é preconizado pelos paradigmas da Administração Pública.

1.2.4 Objetivos Específicos

Em complemento, para consecução do objetivo geral, são estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- Identificar as normas jurídicas que compõem a legislação vinculante sobre participação da sociedade na Administração Pública, incluindo a ANTT.
- Descrever instâncias e mecanismos atualmente instituídos para consecução de participação da sociedade no âmbito da ANTT.
- Verificar se, por meio das instâncias e mecanismos de participação da sociedade instituídos em seu âmbito, a ANTT atende ao que determina a legislação vinculante sobre participação da sociedade.
- Verificar se, por meio das instâncias e mecanismos de participação da sociedade instituídos em seu âmbito, a ANTT atende ao que os paradigmas de Administração Pública preconizam sobre a temática.
- Elaborar uma proposta de aprimoramento do processo de participação da sociedade na ANTT, suas instâncias e mecanismos, com base na análise feita.

1.3 Justificativa

O Estado brasileiro atravessa, ao longo dos últimos anos, um momento conturbado em sua esfera político-administrativa; são recorrentes e ostensivas as queixas por má gestão da coisa pública, pela baixa qualidade dos serviços públicos e pelo desatendimento a necessidades básicas da população. Um enfrentamento a esse quadro pode ser admitido a partir de uma perspectiva de melhoria das práticas participativas em nível administrativo-organizacional.

É plausível inferir, como ponto de partida, e como algo a ser investigado, que a participação da sociedade é um meio para que se faça supervisão da atuação de gestores e verificação do desempenho de órgãos públicos, com vistas à qualificação dos serviços prestados. Da mesma forma, a participação da sociedade tem potencial para tornar a burocracia do aparelho de Estado mais sensível e permeável às demandas dessa sociedade, legitimando e conferindo estabilidade ao seu funcionamento.

Diante do exposto, entende-se relevante investigar a participação da sociedade no âmbito da ANTT, sendo ela um ente da Administração Pública indireta. Com isso, abre-se perspectiva de reflexão a respeito da legislação vigente e dos paradigmas de gestão concernentes, permitindo identificar possibilidade de avanço, em termos de arranjo institucional, que aperfeiçoe o processo de participação da sociedade em seu âmbito de atuação.

A estrutura de redação do trabalho obedece ao seguinte ordenamento, com vistas a contemplar as normas e padrões acordados para um trabalho desta natureza, bem como permitir melhor compreensão de conteúdo:

i) esta introdução em que são feitas as devidas contextualizações, justificativas, bem como apresentados problema de pesquisa, questão de pesquisa, objetivo geral e objetivos específicos;

ii) referencial teórico a respeito dos itens Paradigmas de Administração Pública, Participação da Sociedade: legislação vinculante e Participação da Sociedade: aspecto conceituais e Participação da Sociedade: instâncias e mecanismos;

iii) explanação sobre procedimentos metodológicos adotados;

iv) diagnóstico organizacional, com descrições a respeito da ANTT e das instâncias e mecanismos instituídos para participação da sociedade em seu âmbito;

v) proposta de qualificação, com apontamento objetivo de possibilidade de aperfeiçoamento do processo de participação da sociedade no âmbito da ANTT.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Matias-Pereira (2010, p. 124) associa a boa governança à participação da sociedade, descrevendo quais seriam os atores envolvidos em um bem-sucedido trabalho de gestão no contexto da Administração Pública: “dirigentes, políticos, órgãos de controle e, em especial, da sociedade organizada”. No mesmo sentido, Gomes (2003, p.30) destaca a importância da “criação de novos espaços públicos e a incorporação de atores não-estatais, oriundos do mercado e da sociedade, na gestão da coisa pública”.

Ao se empreender uma análise cronológica, percebe-se que a Administração Pública, no contexto brasileiro, desempenhou suas funções em distintos momentos, distintos ambientes, cada qual com suas características próprias. Entre estes momentos e ambientes, em sequência: i) um regime autoritário que perdurou por duas décadas, ii) um processo de restabelecimento da democracia, iii) a promulgação de uma nova constituição, a chamada Constituição Cidadã, e iv) uma reforma estrutural, a chamada Reforma do Aparelho do Estado.

A reforma administrativa, parte destacada do contexto maior que era a Reforma do Aparelho do Estado referida, promoveu alterações na estrutura da máquina pública em busca de aumento de sua eficiência, com base em preceitos que correspondem ao que se convencionou chamar por administração gerencialista (BRESSER-PEREIRA, 2001; PAULA, 2005a).

Retomando, a participação da sociedade na Administração Pública ganhou ênfase a partir do movimento pela redemocratização do país e foi consolidada, através de marcos normativos, a partir da Constituição Federal de 1988. Além de restituir eleições diretas e livres para o cargo de Presidente da República, o movimento pela redemocratização logrou êxito em introduzir a participação objetiva da sociedade na gestão das organizações públicas (BRESSER-PEREIRA, 1998a; PAULA, 2005a).

Avirtzer (2012) afirma que o desenvolvimento de formas de organização da sociedade em torno de sua participação na Administração Pública é consequência direta e destacada do processo de redemocratização do país, afetando a Administração Pública nos dias atuais. Em uma análise mais detalhada dessa atualidade, percebe-se que tais formas de organização são agora também

influenciadas por decorrências do processo de globalização e afetadas pelo avanço das tecnologias da informação (MARTINS e BERMEJO, 2018).

Sobre a reforma empreendida, um dos destaques foi a criação de agências reguladoras federais, entes da chamada Administração Pública indireta, autarquias que atuam revestidas de autonomia em relação ao Poder Executivo no tocante a suas finanças e decisões (PACHECO, 2006). Abranches (2009) relata que a atuação de uma agência reguladora, mais precisamente em relação à elaboração de normas e tomada de decisões, está vinculada à participação da sociedade de forma subsidiária e consultiva.

Ao longo dos anos 90, afirma Milani (2008, p.553), a participação da sociedade tomou forma institucionalizada e passou a fazer parte de “processos de deliberação democrática”. No aspecto político-administrativo, segundo o autor, o princípio adotado é o fomento à “participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente” e a formação de uma “rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas”.

Oliveira e Pisa (2015), versando sobre o estado democrático de direito modelado no Brasil a partir da redemocratização, afirmam que a ideia nuclear era inserir a sociedade no processo de gestão da coisa pública em duas circunstâncias destacadas: na participação direta em relação a escolhas de políticas públicas e no exercício de controle sobre a Administração Pública.

A contextualização feita à título de introdução do presente capítulo descreveu uma interação entre três elementos: i) os preceitos democráticos e participativos que impulsionaram a retomada da democracia e condicionaram a promulgação da nova Constituição, a Constituição Cidadã, ii) a Administração Pública Gerencial, destacada em Bresser-Pereira (1998) e, iii) o ideário de intensificação da participação da sociedade na administração promovido pela Administração Pública Societal, paradigma abordado por Paula (2005a).

2.1 Paradigmas de Administração Pública

Sob uma perspectiva histórica, são quatro os paradigmas de Administração Pública identificados no contexto brasileiro: os suplantados paradigmas patrimonialista e burocrático, e os atuais, contemporâneos, não excludentes entre si,

gerencialista e societal, apresentados a seguir (BRESSER-PEREIRA, 1999, PAULA, 2005a; MORAES, 2014; FILGUEIRAS, 2018).

2.1.1 Paradigma Gerencial

Bresser-Pereira (1996, p. 13) destaca que a transição democrática e o advento da nova constituição por si só não representaram, em termos de Administração Pública, a superação dos “ideais burocráticos dos anos 30”. Segundo o autor, permanecia presente “uma Administração Pública arcaica, burocrática ao extremo, centralizada, hierárquica e rígida”, o que não representava inovação em termos de paradigma.

O ambiente descrito pelo autor foi afetado pela internalização de um processo que vinha se desenvolvendo em nível mundial e promovia mudanças no modelo de Estado que esteve em voga ao longo do período pós Segunda Guerra Mundial (HOLANDA, 1989). O referido modelo, baseado na presença ostensiva do Estado na economia, entrou em crise – desequilíbrio fiscal era um fator destacado – dando margem ao surgimento de uma concepção de Estado baseado em uma postura mediadora e reguladora (CLAD, 1999; OLIVEIRA, 2004).

Oliveira (2005, p.167) ilustra:

> “Nas duas últimas décadas do séc. XX espraiaram-se os clamores por uma premente readequação do modo de ser e de atuar do Estado, como forma de superação dos efeitos adversos ocasionados pelo aprofundamento da crise do modelo providencialista.”

Ainda em referência ao processo que seguia seu curso em nível global, Bresser Pereira (1999, p.6) afirma que a razão da crise de natureza fiscal dos Estados nacionais à época era justamente o que ele define como “ineficiência estrutural da Administração Pública burocrática”, um paradigma a ser superado.

Uma vez internalizado, o processo em questão ficou consagrado pela expressão “Reforma do Aparelho de Estado” e trazia consigo a ideia de empreender reformas com ênfase sobre a Administração Pública, abrangendo órgãos os três níveis de poder – Executivo, Legislativo e Judiciário – bem como entidades que exerciam a função administrativa, incluindo a administração indireta (DI PIETRO, 2002).

Segundo Bresser-Pereira (1998c):

> “A reforma gerencial da Administração Pública ... está voltada para a afirmação da cidadania no Brasil, por meio da adoção de formas modernas de gestão no Estado brasileiro, que possibilitem atender de forma democrática e eficiente as demandas da sociedade.” (BRESSER-PEREIRA, 1998c, p. 17)

O movimento de reforma que se manifestava ao redor do mundo chegou ao Brasil influenciando o campo político, mais precisamente a formatação do governo eleito para o mandato 1995-1998. Para o referido exercício, com a incumbência de levar a cabo a incorporação dos preceitos gerencialistas, foi criado uma estrutura de porte ministerial específica, denominada Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, conhecido também pela sigla MARE (BRASIL, 1995).

A proposta de atuação do MARE para o empreendimento da Reforma do Aparelho do Estado foi definida e documentada sob a forma de um plano diretor, o chamado Plano Diretor da Reforma do Estado, conhecido pela sigla PDRAE (BRASIL, 1995). Em decorrência, no ano de 1998, foi estabelecido o fundamento constitucional para introdução do marco gerencial na Administração Pública; era a Emenda Constitucional n. 19, que entre outros aspectos, acrescentou o princípio Eficiência entre os demais princípios constitucionais – Legalidade, Impessoalidade, Moralidade e Publicidade (BRASIL, 1998; OLIVEIRA, 2004)

Sobre o significado da Reforma em seu aspecto constitucional, sobre a Emenda Constitucional aprovada, Bresser-Pereira (1998b), define:

> “... não apenas abre-se espaço para a Administração Pública gerencial, mas também a sociedade e seus representantes políticos sinalizam seu compromisso com uma Administração Pública renovada, com um novo Estado moderno e eficiente.” (BRESSER-PEREIRA, 1998b, p. 27)

O processo de reforma empreendido e a consequente implantação do paradigma gerencialista resultaram em uma redefinição prática do papel do Estado através de um “complexo processo de transição das estruturas políticas, econômicas e administrativas”, na definição de Matias-Pereira (2004, p. 1). O Estado deixaria de ser um provedor de bens e serviços, não seria mais admitido como o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, passando a assumir uma posição modificada, onde teria uma nova função, a de “Estado gerencial”. (PECI, 2007; RAUSCH e SOARES, 2010).

O novo paradigma vigorava abrangendo, então, aspectos da vida política e administrativa do Brasil. A respeito do campo político, havia expectativa por uma propalada melhora na governabilidade democrática do sistema (CLAD, 1999); em complemento, tem-se em Bresser-Pereira (1998b, p.10) uma síntese sobre a relação entre Administração Pública e participação da sociedade sob a perspectiva do gerencialismo:

> "... Administração Pública gerencial pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas, que afinal se expressam na Administração Pública. Nestes termos, o problema não é o de alcançar a racionalidade perfeita, mas de definir instituições e práticas administrativas suficientemente abertas e transparentes de forma a garantir que o interesse coletivo na produção de bens públicos ou "quasi-publicos" pelo Estado seja razoavelmente atendido".

Moraes (2014) refere que o paradigma gerencialista está associado a uma concepção política de viés social-liberal e se apresenta baseado na ideia de prover eficiência, eficácia e efetividade à atuação da Administração Pública. Menezes (2005, p.7) afirma que nesse "novo modelo de gestão" a participação da sociedade é relevante na formação do "querer da Administração Pública" e no "controle sobre a atuação do administrador público".

Assim aponta Bresser-Pereira (2005, p.50 e 51):

> "Pessoalmente, tenho uma declarada preferência por uma democracia participativa e republicana, e, por isso, o modelo de administração gerencial que desenvolvi em meus trabalhos tem um claro sentido participativo. O mesmo se expressa, fundamentalmente, em uma das três formas de controle específicas da gestão pública. Enquanto a Administração Pública burocrática controla por regulamentos detalhados, supervisão e auditoria, a gestão pública reduz esses controles e aumenta o papel da administração por resultados, da concorrência administrada por excelência e do controle ou responsabilização social".
>
> "É por meio desta última forma de controle que a Administração Pública gerencial do tipo que defendo e que procurei implantar no Brasil ...".
>
> "Instituições como os conselhos gestores, e como o Orçamento Participativo, são formas de participação e controle social que defendi e defendo como essenciais para uma boa gestão pública".

Em suma, para fins de análise objetiva, o paradigma gerencial preconiza o desenvolvimento de uma Administração Pública orientada pela eficiência na gestão

e pela qualidade dos serviços públicos, para satisfazer necessidades e interesses da sociedade, considerando a participação dessa sociedade no processo de gestão.

2.1.2 Paradigma Societal

O paradigma gerencialista segue exercendo influência sobre o modo de organização e atuação da Administração Pública na atualidade, mas convive, no entanto, com outro paradigma, que se apresenta como perspectiva de aperfeiçoamento da gestão por meio de uma participação mais incisiva da sociedade na Administração Pública (PAULA, 2005; PERES JR e PEREIRA, 2014).

O paradigma societal, incidindo sobre o campo político-administrativo do Brasil, propõe uma revisão de premissas e práticas que, segundo Oliveira (2016, p.19), “visam humanizar a gestão e valorizar uma efetiva participação democrática em prol do controle social das políticas públicas”. Conforme Pereira et al (2016):

> “O gerencialismo se consolidou como uma gestão eficiente, mas não plenamente legítima, pois manteve a concentração do poder com baixa incidência de canais participativos. Diante da necessidade da construção de um modelo de gestão eficiente, mas também aberto às necessidades da população, a Administração Pública societal ou gestão social ganhou contexto.” (PEREIRA et al, 2016, p.31)

Para Moraes (2014, p.13) o paradigma societal evolui associado a um “projeto popular-nacional” e está baseado na ideia de “participação informada e efetiva da população nos processos decisórios e executivos” no âmbito da Administração Pública. Sua gênese está associada ao histórico de mobilizações sociais de caráter reivindicatório em torno de pautas atinentes à democracia e à cidadania, conforme exemplificado:

> Os movimentos mobilizadores no Brasil datam do período colonial, mas alcançaram seu ápice na década de 1960, no governo de João Goulart, quando foram reprimidos pelo Golpe de 1964. Emergiram nos anos de 1970, propondo uma Administração Pública mais aberta à participação popular, e nos anos de 1980 eclodiu a vertente societal de reforma e gestão do Estado (GOMES e DE OLIVEIRA, 2010, p. 118).

Oliveira, Pereira e Oliveira (2007, p.3) afirmam que “para gerir e promover a participação, as abordagens tradicionais de gestão pública – personalista, burocrática e gerencialista – são inadequadas”, e que “como alternativa possível, porém repleta de desafios”, se apresenta a perspectiva societal. Moraes (2014, p.12)

classifica o ideário societal como “uma perspectiva que busca resgatar a dimensão sociopolítica da gestão”.

Para Benedicto et al. (2013) o paradigma societal traz como diferencial, em relação ao paradigma gerencial, a participação da sociedade em termos mais abrangentes e cita como exemplo específico a perspectiva de influência da sociedade nas etapas de planejamento da gestão pública, bem como nas etapas posteriores de fiscalização, avaliação e controle.

Oliveira e Pereira (2014, p.23) apontam quatro eixos definidores do paradigma societal, que seriam: “visão alternativa do desenvolvimento, processo de reinvenção político-institucional, novo perfil do gestor público e concepção participativo-deliberativa de democracia.”

No cerne do ideário representado pelo paradigma societal está a proposição de inserção da sociedade nos processos de tomada de decisão relevantes. Para tanto, busca-se o estabelecimento de mecanismos que permitam uma participação efetiva dessa sociedade, fator considerado fundamental para a qualidade das ações da Administração Pública (PAULA, 2005).

Paula (2005c, p. 51) faz uma ressalva importante ao apontar que o paradigma societal “vem elaborando alternativas para a gestão pública, mas não apresenta ainda uma proposta para a organização administrativa do aparelho do Estado”. Esta ressalva é corroborada por Drumond, Silveira e Silva (2014), para quem o referido paradigma corresponde a um modelo de gestão presente, mas ainda em construção.

Drumond, Silveira e Silva (2014, p. 8) identificam o paradigma societal como resposta ao que chama de “disfunções presentes no modelo gerencial”. Segundo o autor, o paradigma gerencial, apesar de admitir a participação da sociedade como relevante na gestão pública, não conseguiu dar caráter efetivo a isso.

Paula (2005a) apresenta mais destaques a respeito do paradigma societal, apontando instâncias e mecanismos de participação da sociedade que surgiam em função da nova concepção de organização e atuação do Estado:

> “Uma concepção começou a se tornar predominante ... a saber: a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas. Nesse contexto, multiplicaram-se pelo país governos com propostas inovadoras de gestão pública, que abrigavam diferentes experiências de participação social”. (PAULA, 2005a, p. 39)

> "... projetos premiados introduzem mudanças qualitativas ou quantitativas em relação às práticas anteriores, obtêm impacto na qualidade de vida dos beneficiários, são reprodutíveis em outras regiões e administrações, ampliam e consolidam a articulação entre a sociedade civil e o Estado ... a construção de 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, 2005a, p. 40)

> "... um aparelho do Estado com características participativas deve permitir a infiltração do complexo tecido mobilizatório, garantindo a legitimidade das demandas populares. Para isso é preciso criar arranjos institucionais que organizem a participação nas diferentes esferas governamentais que sejam dinâmicas o suficiente para absorver as tendências cambiantes inerentes à democracia (PAULA, 2005a, p. 44).

Em suma, para fins de análise objetiva, o paradigma societal preconiza o desenvolvimento de uma Administração Pública acessível à sociedade, organizada e orientada por demandas manifestadas por essa sociedade através de canais institucionalizados de participação.

2.2 Participação da Sociedade: legislação vinculante

> "... hoje, no Brasil há um significativo arcabouço jurídico e administrativo que propicia a participação do cidadão e da sociedade civil organizada na Administração Pública." (SILVA E LEITE, 2013, p.427)

2.2.1 Constituição Cidadã

A formação e a organização de um Estado têm por fundamento legal a promulgação de uma carta constitucional. No caso brasileiro, admite-se a Constituição como instrumento pelo qual se busca estabelecer limites à atuação de agentes políticos integrantes de governos, bem como à atuação da Administração Pública que serve ao Estado; da mesma forma, estabelece parâmetros para o exercício de direitos e cumprimento de deveres por parte dos cidadãos (SILVA et al, 2010).

Em termos práticos, a Constituição representa também o fundamento para estabilidade político-administrativa de um regime democrático na medida em que arbitra aspectos da vida em sociedade tais como economia, saúde, educação, segurança pública. A Administração Pública, desta forma, encontra na Constituição Federal as bases estabelecidas para seu funcionamento.

O Brasil, ao longo de seus 500 anos de história convencionados, teve sete constituições promulgadas, desde a primeira, em 1894, ainda no Império, até a atual, vigente, promulgada em 1988. É pertinente lançar mão de uma análise a respeito das cartas constitucionais que já vigoraram.

Deve-se considerar, contudo, que apesar dos cinco séculos de existência, o Brasil, conforme Mergulhão et al. (2011, p.102), "somente passou a ser considerado em sua potencialidade como nação com a chegada, em 1808, da família real portuguesa", justo momento em que um aparato administrativo de maior dimensão foi demandado.

A seguir, sob a forma de ilustração, por meio da Figura 1, é feita descrição em uma perspectiva cronológica a respeito das constituições promulgadas antes da Constituição vigente, com base em Marques e Louault (2018).

Ano	**Características**
1824	Promulgada ainda no Império, logo após a Independência. Direitos políticos restritos a parcela mais rica da população. Monárquica e autoritária, concentrava poder nas mãos no Imperador.
1891	Primeira constituição republicana. Institucionaliza o Estado brasileiro como República Federativa presidencialista. Mantém limitações à cidadania. Não submete o poder político ao direito.
1934	Representou um avanço. Ampliou acesso aos direitos políticos. Estabeleceu eleições diretas, voto secreto e voto feminino. Vigeu por apenas três anos.
1937	Concentrou poderes nas mãos do chefe do poder executivo, forjando um caráter legal a um Estado autoritário que limitava os direitos civis e políticos. Era o chamado Estado Novo.
1946	Reestabeleceu preceitos democráticos a partir da divisão de poderes e direitos sociais e políticos suprimidos pela constituição anterior.
1967	Interrompeu avanços democráticos iniciados em função da constituição anterior. Consistia em aparato jurídico que pretendia justificar um Estado de Direito em meio a restrições ao exercício de cidadania. Vigeu até a promulgação de uma nova, em 1988.

Figura 1 – Quadro descritivo sobre constituições que vigeram no Brasil.
Fonte: Elaborado pelo autor com base em Marques e Louault (2018)

O período compreendido entre a promulgação da Constituição de 1967 e a promulgação de sua sucessora, a de 1988, foi marcado pela vigência de um regime político de viés autoritário. O cargo de Presidente da República era ocupado por membros das Forças Armadas, que ascendiam ao posto por indicação de colegiado militar, sem participação da sociedade no processo.

Em sequência cronológica, os "generais-presidentes", denominação em Morais (2012), ou "presidentes-ditadores", denominação em Martini (2018), foram: Castelo Branco, entre os anos de 1964 e 1967, Costa e Silva, entre 1967 e 1969, uma Junta Militar provisória entre agosto a outubro de 1969, Emílio Médici entre

1969 e 1974, Ernesto Geisel entre 1974 e 1979, e João Batista Figueiredo entre 1979 e 1985.

Esse período descrito, que vai de 1964 até 1985, foi marcado pela supressão de direitos civis e pelo distanciamento em relação a preceitos democráticos elementares tais como aqueles representados no conceito de Poliarquia, em Dahl (1997): i) liberdade de formar e pertencer a organizações; ii) liberdade de expressão; iii) direito ao voto; iv) direito a candidatar-se a cargos públicos; v) direito de livre manifestação política; vi) liberdade de imprensa; vii) garantia de acesso a fontes alternativas de informação, que não as oficiais; e viii) processo eleitoral livre, frequente e idôneo.

Ao longo do tempo, em reação ao status autoritário e antidemocrático da organização político-administrativa do país, foi ganhando força e abrangência um movimento de contestação ao regime, marcado pela participação da sociedade que reivindicava a restauração de preceitos democráticos e de cidadania (MAIA, 2013). Este movimento enfrentou forte repressão por parte do aparelho de Estado ao longo de quase todo período, com episódios de exílio, violência, tortura e morte, que ainda hoje são objeto de inquéritos e investigações.

Apesar da forte repressão, o movimento ganhou dimensão com o passar dos anos e passou a fazer parte do cenário político brasileiro, induzindo um longo processo de redemocratização. Este processo tomou maiores proporções a partir de 1974, com a surgimento de mobilizações temáticas organizadas que resultaram em campanhas públicas e notórias. Segundo Araújo (2015, p.74):

> “O processo de redemocratização brasileiro foi marcado por avanços e recuos, grandes mobilizações de massa, seguidas muitas vezes de vitórias parciais ou mesmo de derrotas. Derrotas que eram seguidas de novas ações políticas, que enfrentavam novas frustrações e exigiam novas ações políticas. Entre 1974 e 1988 esse jogo entre ação política/frustração/resiliência/nova ação política marcou o cenário da transição democrática brasileira. A campanha pela anistia, a luta pelas «diretas já» e a campanha pela Assembleia Constituinte são momentos que expressam essa conjugação”.

Em 1985, Tancredo Neves, veio a ser o primeiro presidente civil eleito, ainda que não diretamente pelo voto popular – venceu disputa em um colégio eleitoral formado no parlamento. Ele, no entanto, não chegou a assumir a Presidência da República.

José Sarney, vice-presidente eleito, acabou assumindo o cargo e exercendo um mandato que representou transição entre o regime ditatorial-militar e um regime liberal-democrático (CODATO, 2005). Exatamente nesse período de transição, 1985-1989, foi formada a Assembleia Constituinte, cujo trabalho resultou na promulgação da Constituição de 1988, a chamada Constituição Cidadã.

Essa nova constituição surgiu, então, da necessidade de uma atualização dos instrumentos de organização da vida político-administrativa do país, dada a superação do regime militar. O processo que resultou em uma nova constituinte foi marcado pela atuação incisiva da sociedade organizada, em um processo que desenvolvia e integrava mecanismos participativos (CARDOSO, 2010).

A expressão pela qual ficou conhecida a nova constituição, Constituição Cidadã, é referência às demandas por democracia, cidadania e justiça reprimidas (GURGEL e JUSTEN, 2013). Promulgada, ela trouxe em si, revestindo de caráter legal, a proteção aos direitos do cidadão e a garantia da participação desse cidadão nos processos de formulação de políticas públicas. (MACHADO, 2013; SORTE E DOS SANTOS, 2018).

Ao descrever características da Constituição Cidadã, Silva (2016) aponta aspectos tais como o fato de ela ter promovido aproximação entre a população e ações do Estado, superando um histórico de centralização das decisões, burocracia excessiva e práticas patrimonialista e clientelista relacionadas a bens e serviços públicos.

A Constituição Cidadã passa a viger trazendo a ideia de participação da sociedade na gestão pública, com destaque para a ampliação do controle da primeira sobre a segunda, segundo Keinert (1994). A organização político-administrativa do Brasil passou a contar com o que Montambeault (2018) define como “arquitetura participativa”:

> “Esta arquitetura, desenvolvida em todos os níveis de governo, compreende instituições que permitem de diferentes modos a participação direta ou indireta (via representantes da sociedade civil, por exemplo) dos cidadãos comuns nos processos de tomada de decisões em diversos setores de políticas públicas. Do desenvolvimento dos orçamentos participativos à multiplicação dos conselhos de políticas públicas e ao crescimento das conferências nacionais, a linguagem da inclusão dos cidadãos e da Constituição cidadã foi retomada pelos políticos de todos os níveis de governo para marcar a ambição democrática e inclusive deles”. (MONTAMBEAULT, 2018, p. 262)

A Constituição de 1988 introduziu mudanças de grande magnitude nas relações entre sociedade e Estado no Brasil. Em relação aos processos de trabalho na Administração Pública, destacou-se a indução ao desenvolvimento de mecanismos de participação da sociedade com o objetivo de garantir funcionalidade baseada em preceitos democráticos, que suplantassem a cultura totalitária que vigeu (OLIVEIRA, 2011; CARDOSO e NUNES, 2015).

> "O modelo de gestão para a Administração Pública requerido no ordenamento Jurídico atual - Constituição Federal 1988 (CF/88) é o modelo Democrático Participativo ... A democracia participativa surge como uma nova proposta de aproximar a sociedade civil ao Estado, por meio de canais que possibilitem a vocalização das demandas dos cidadãos e um maior controle e fiscalização das ações governamentais (CARDOSO e NUNES, 2015, p.36)"

Princípios Constitucionais da Administração Pública

Menezes (2005, p.7) lembra que "a atuação do administrador público é legítima quando atenta aos princípios constitucionais e certamente logrará maior legitimidade quando aberta a uma participação qualitativa".

Borges (1993, p.49), ao tratar sobre a Constituição Cidadã, afirma que ela "se revelou bastante fértil em inovações marcantes", especialmente em um campo, o da Administração Pública. Ao discorrer sobre esse campo, a Constituição o faz designando um capítulo específico, o Capítulo VII, onde estão inscritos os princípios que regem a máquina administrativa em todos os níveis:

> "A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência ..." (BRASIL, 1988).

Dos cinco princípios – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – levando em consideração a perspectiva da participação da sociedade na regulação de mercado, cabe destaque a três deles. A seguir o presente trabalho faz objetiva referência aos princípios de: legalidade, publicidade e eficiência.

Pelo princípio da legalidade a Administração Pública deve atuar em estrita obediência aos limites estabelecidos pela lei, sendo a lei a determinante e a condicionante do alcance e das possibilidades de atuação dos agentes públicos;

toda atividade administrativa no âmbito das organizações públicas deve ser pautada por expediente normativo (CARVALHO FILHO, 2012; MAZZA, 2014).

Já pelo princípio da publicidade a Administração Pública se obriga a divulgar oficialmente seus atos, permitindo e estimulando o acesso da sociedade aos expedientes administrativos, tendo como uma dentre várias consequências positivas o que Meirelles (2000, p.89) destaca como “propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes”. Desta forma, admite-se o princípio da publicidade como um elemento fundamental para promoção da participação da sociedade na Administração Pública (GASPARETTO, 2012).

Por fim, o princípio da eficiência é aquele que representa o meio pelo qual são orientados a postura de agentes públicos e a atuação institucional da Administração Pública; em função dele, espera-se a execução do melhor trabalho possível e a obtenção dos melhores resultados, consoantes ao interesse da sociedade (DI PIETRO, 2017).

> “... a participação cidadã efetiva fortalece a transparência na Administração Pública e na prestação do serviço público, fundamentais para o cumprimento do princípio da eficiência” (MENEZES, 2005, p.2)

Ressalta-se que o princípio da eficiência não constou de forma original no texto da Constituição Federal; sua inclusão foi feita por meio da Emenda Constitucional n. 19, no bojo da consecução da reforma administrativa, parte integrante da Reforma do Aparelho do Estado. Ainda sobre o princípio da eficiência, Modesto (2014, p.109) destaca que ele é uma exigência inerente à atuação da Administração Pública, já que para servir ao público e atender necessidades coletivas, o exercício da função administrativa deve ser “necessariamente racional e instrumental”, sendo inadmissível, portanto, “comportamento negligente, contraprodutivo, ineficiente”.

Na Constituição Federal, para além dos princípios que regem a Administração Pública, constam apontamentos objetivos que estabelecem a participação da sociedade como obrigação. A seguir são feitas as transcrições, com grifos feitos para destacar termos e expressões que caracterizam participação da sociedade em áreas diversas da Administração Pública – o que pode ser admitido como referência e parâmetro para a regulação de mercado.

Constituição Federal:

> TÍTULO II - DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS
> CAPÍTULO I - DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS
>
> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;
>
> CAPÍTULO VII - DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
> SEÇÃO I - DISPOSIÇÕES GERAIS
>
> Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente:
> I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
> II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
> III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública.

A respeito da participação da sociedade como forma de supervisão da atuação da Administração Pública, Britto (1992) dá destaque ao inciso LXXIII do art. 5° da Constituição, que define “qualquer cidadão” como parte legítima para proposição de ação popular que vise a anular ato lesivo à moralidade administrativa, entre outros. O autor aponta este como um mecanismo de defesa do interesse geral contido no ordenamento jurídico.

Após a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil veio a ter, em 1990, eleições diretas para o cargo de Presidente da República. A partir de então iniciou-se a etapa de instrumentalização dos preceitos democráticos, inicialmente contidos na conformação das instituições políticas do país, agora no âmbito de órgãos e entidades da Administração Pública.

Derivada e decorrente dos preceitos constitucionais, e atrelada aos princípios destacados, existe hoje uma legislação que dá caráter vinculante à participação da sociedade na Administração Pública. Ela é composta por decretos, leis ordinárias e leis complementares.

2.2.2 Decretos e Leis

A expressão “Legislação Vinculante” faz menção ao conjunto formado pelas normas (leis e decretos) que geram obrigação e condicionam a participação da sociedade na Administração Pública em nível federal, incluindo o campo específico do qual faz parte a ANTT, a chamada administração indireta. Modesto (2014, p.110) lembra que “a boa gestão da coisa pública é obrigação inerente a qualquer exercício da função administrativa e deve ser buscada nos limites estabelecidos pela lei”.

As referidas normas estão inseridas num contexto conhecido como hierarquia das leis, que, no ordenamento jurídico brasileiro, estabelece valores e condições para atendimento ao princípio da legalidade contido na Constituição. Conforme o Conselho Nacional de Justiça, a própria Constituição é a lei maior, seguida, em ordem hierárquica, por decretos editados pelo chefe do poder executivo, que têm a prerrogativa de organizar o funcionamento da administração federal, e por leis, complementares e ordinárias (CNJ, 2018).

Assim sendo, com a Constituição já abordada, faz-se agora referência aos demais normativos que representam vinculação em termos de participação da sociedade na Administração Pública. São apontados os decretos, leis complementares e leis ordinárias presentes no ordenamento jurídico, que devem ser compulsoriamente observados para manutenção da estrita legalidade dos atos administrativos.

Em uma pesquisa pormenorizada, estrita ao universo das normas de abrangência federal, foram identificados oito normativos de caráter vinculante em relação a atuação de um ente da Administração Pública, no tocante à participação da sociedade. A seguir é feita descrição por meio da Figura 2.

Tipo	**Identificação**
Decreto	n. 8.243, de 23 de maio de 2014
Lei complementar	n. 101, de 4 de maio de 2000
Lei ordinária	n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995
Lei ordinária	n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999
Lei ordinária	n. 10.233, de 5 de junho de 2001
Lei ordinária	n. 12.527, de 18 de novembro de 2011
Lei ordinária	n. 13.460, de 26 de junho de 2017
Lei ordinária	n. 13.848, de 25 de junho de 2019

Figura 2 – Quadro descritivo sobre a legislação vinculante.
Fonte: Elaborada pelo autor.

Decreto n. 8.243/2014

O Decreto n. 8.243, datado de 23 de maio de 2014, foi o instrumento utilizado pelo Poder Executivo para instituir a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS. Entrou em vigor com o objetivo declarado de “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a Administração Pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, 2014).

Na referida norma, que padronizou conceitos e mecanismos (COUTINHO, 2018), é possível destacar as seguintes diretrizes: reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; complementariedade, transversalidade e integração entre instâncias e mecanismos da democracia representativa, participativa e direta; direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige; e ampliação dos mecanismos de controle social.

Do decreto em questão ainda se destacam os objetivos: consolidar a participação social como método de governo; promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social; aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento; incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e incentivar a participação social nos entes federados.

Com base no artigo 6º do referido decreto, a Administração Pública federal passa a admitir as seguintes instâncias e mecanismos como vetores de participação da sociedade em seu âmbito: conselho de políticas públicas, políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública e ambiente virtual de participação social.

Lei Complementar n. 101/2000

A Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, define parâmetros de responsabilidade na gestão fiscal e estabelece um caráter obrigatório à participação

da sociedade na Administração Pública, no contexto orçamentário. Concebida com a perspectiva de promover estabilização fiscal, a lei em questão tem entres seus fundamentos os princípios de planejamento, transparência, controle e responsabilidade (ARAÚJO, SANTOS FILHO e GOMES, 2015).

São destaques da referida norma:

> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
>
> § 1o A transparência será assegurada também mediante:
>
> I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
>
> Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:
>
> I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;
> II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;
> III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;
> IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

Em suma, a Lei Complementar n. 101/2000, sob a perspectiva da participação da sociedade na Administração Pública, determina o acompanhamento e a avaliação, permanentes, como forma de obter maior eficiência nos gastos públicos e, para tanto, incentiva a participação da sociedade como meio de promover transparência na gestão fiscal.

Lei Ordinária n. 8.987/1995

A Lei Ordinária n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. Albuquerque Júnior et al. (2013) estabelecem relação entre

este dispositivo legal e os desdobramentos da reforma administrativa empreendida no contexto da Reforma do Aparelho do Estado a partir do ano de 1995.

A lei em questão compõe o marco regulatório das concessões de serviços públicos, aqueles prestados pela iniciativa privada sob normatização e fiscalização do Estado. É referência para a elaboração de regulamentos internos de órgãos e entidades da Administração Pública, versando sobre a participação da sociedade nos seguintes termos:

> Art. 29. Incumbe ao poder concedente:
>
> VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;
>
> XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.
>
> Art. 30. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.
>
> Parágrafo único. A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.

Lei Ordinária n. 9.784/1999

A Lei Ordinária n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, regula os processos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal. Enquanto entes da Administração Pública indireta, as agências reguladoras, como a ANTT, são afetadas por esta lei, em específico pelo que dispõem dois artigos do capítulo sobre instrução processual:

> Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.
>
> Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

Modesto (1999, p. 50) afirma que a Lei n. 9.784/1999 representou importante mudança na forma com que se relacionavam Administração Pública e os administrados no âmbito da União. Segundo o autor, entre virtudes inovadoras destacavam-se o fato de ter sido redigida em linguagem simples, que detalhava os princípios aplicados ao processo administrativo, assegurava direitos dos administrados e impunha, à Administração, dever de decidir sobre as pretensões dos administrados de forma expressa.

Lei Ordinária n. 10.233/2001

A Lei Ordinária n. 10.233, de 5 de junho de 2001, dispôs sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, criando o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Sobre a participação da sociedade no âmbito da atuação administrativa destaca-se:

> Seção VI
> Do Processo Decisório das Agências
>
> Art. 68. As iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública.
>
> § 3o Qualquer pessoa, desde que seja parte interessada, terá o direito de peticionar ou de recorrer contra atos das Agências, no prazo máximo de trinta dias da sua oficialização, observado o disposto em regulamento.

Lei Ordinária n. 12.527/2011

Diversos autores convergem a respeito da ideia de que o acesso e o domínio de informações relativas à gestão são fundamentais para uma efetiva participação da sociedade na Administração Pública. Entre eles, Figueiredo e Santos (2013, p.2) destacam que “uma administração transparente permite a participação do cidadão na gestão e no controle da Administração Pública”, e que, para tanto, é essencial que ele tenha conhecimento e compreensão das informações necessárias.

Neste contexto, criando obrigações e estabelecendo vinculações, surge a Lei Ordinária n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como “Lei de Acesso à Informação”. Ela regulamentou o acesso a informações sobre o funcionamento da máquina pública, atendendo a diversas previsões constantes ao longo do texto da Constituição Federal (BRASIL, 2011).

Battezini, Reginato e Zambam (2017) consideram a Lei n. 12.527/2011 como instrumento que amplia espaço para participação da sociedade e fortalece o controle sobre a gestão pública na medida em que viabiliza o domínio, por parte da sociedade, sobre informações e documentos relativos ao funcionamento da administração do Estado. Michener, Contreras e Niskier (2018, p.611) se referem à lei em questão como um novo paradigma cívico e administrativo e exemplificam apontando que, com base nela, “o Estado passou da posição de detentor do monopólio de “documentos oficiais” para guardião de “informações públicas””.

> Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.
>
> Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:
>
> II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
>
> Art. 3. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública e com as seguintes diretrizes:
> I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
> II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
> III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
> IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública;
> V - desenvolvimento do controle social da Administração Pública.
>
> Art. 9. O acesso a informações públicas será assegurado mediante:
> I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:
> a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
> b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
> c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e
> II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Mello e Slomski (2010), ao descreverem o contexto em que surge a Lei n. 12.527/2011, estabelecem relação entre o processo de reforma empreendido na Administração Pública e a expansão do acesso à internet e das mídias digitais. Segundo os autores, tal relação entre os dois aspectos potencializou na sociedade uma demanda por informação para fins de fiscalização da gestão pública.

Lei Ordinária n. 13.460/2017

A Lei Ordinária n. 13.460, de 26 de junho de 2017 dispôs sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário, estabelecendo normas básicas aplicáveis aos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela Administração Pública. Nela, são destaques:

> Art. 6º São direitos básicos do usuário:
> I - participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços;
>
> Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:
> I - promover a participação do usuário na Administração Pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;
>
> Art. 18. Sem prejuízo de outras formas previstas na legislação, a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos será feita por meio de conselhos de usuários.
>
> Art. 19. A composição dos conselhos deve observar os critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas, com vistas ao equilíbrio em sua representação.

Lei Ordinária n. 13.848/2019

A Lei Ordinária n. 13.848, de 25 de junho de 2019, dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados em 05 de dezembro de 2018 e enviada, na mesma data, ao Senado Federal, antes de ser aprovada e publicada.

O referido normativo é o produto da mais atualizada discussão a respeito da atuação de uma agência reguladora, incluindo a participação da sociedade no seu âmbito administrativo. Segundo ele:

> Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.
> § 6º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas.
>
> Art. 10. A agência reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.
> §1º A audiência pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual é facultada a manifestação oral por quaisquer interessados em sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante.
>
> Art. 11. A agência reguladora poderá estabelecer, em regimento interno, outros meios de participação de interessados em suas decisões, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas, aplicando-se o § 5º do art. 9º às contribuições recebidas.
>
> Art. 22. Haverá, em cada agência reguladora, 1 (um) ouvidor, que atuará sem subordinação hierárquica e exercerá suas atribuições sem acumulação com outras funções.
> § 1º São atribuições do ouvidor:
> I - zelar pela qualidade e pela tempestividade dos serviços prestados pela agência;
> II - acompanhar o processo interno de apuração de denúncias e reclamações dos interessados contra a atuação da agência;
> III - elaborar relatório anual de ouvidoria sobre as atividades da agência.
>
> Art. 24. Haverá, em cada agência reguladora, um ouvidor, que atuará sem subordinação hierárquica e exercerá suas atribuições sem acumulação com outras funções.
> § 1º São atribuições do ouvidor zelar pela qualidade e pela tempestividade dos serviços prestados pela agência reguladora, acompanhar o processo interno de apuração de denúncias e reclamações dos interessados contra a atuação dela e elaborar relatório anual de ouvidoria sobre as atividades da agência.

O Instituto dos Advogados Brasil, em nota sobre o então Projeto de Lei que viria a se transformar na Lei n. 13.848/2019, afirmava que a tramitação no legislativo federal era uma resposta à demanda por uniformização e definição de limites para atuação das agências reguladoras, especialmente em termos de controle administrativo, político e social. Segundo a entidade, o conteúdo normativo resultante teria potencial para promover segurança jurídica aos entes regulados e aos cidadãos (IAB, 2019).

O objetivo do que se propõe a ser a “Lei Geral das Agências Reguladoras” é garantir autonomia às autarquias em questão, valorizar critérios técnicos e dar mais transparência à regulação (BRASIL, 2019); aspectos importantes pois, conforme Ventura e Doca (2018), é presente o risco de que as decisões tomadas, no âmbito destes entes reguladores, não atendam às necessidades da população e tornem hostil o ambiente ao investimento privado.

2.3 Participação da Sociedade: Aspectos Conceituais

Do processo de redemocratização do país, da reforma administrativa empreendida e da legislação vinculante que passou a vigorar, derivam práticas administrativas objetivas, experiências empíricas de participação da sociedade na Administração Pública. Para Medauar (2003, apud Oliveira, 2005, p. 171), a participação da sociedade refere-se ao que segue: i) identificação do interesse público de modo compartilhado com a população, ii) decréscimo da discricionariedade, iii) atenuação da unilateralidade na formação dos atos administrativos e iv) práticas contratuais baseadas no consenso, negociação e conciliação de interesses.

A mesma autora (1986, apud Oliveira, 2005, p.178), descreve a participação da sociedade como sendo uma “técnica retificadora do distanciamento da organização administrativa em relação ao cidadão e à realidade”. Por sua vez, Oliveira (2005, p.178) complementa definindo participação, em termos administrativos, como “a intervenção individual ou coletiva dos cidadãos na gestão dos órgãos e entidades que integram a Administração Pública, com reflexos no conteúdo das decisões deles emanadas”.

Assis e Villa (2003, p.377) tratam sobre participação da sociedade explicando que “o controle/participação social é entendido como um espaço de representação da sociedade, onde se articulam diferentes sujeitos, com suas diversas representações”. Neste aspecto, um contraponto relevante é estabelecido por Evans (2013), que alerta para o fato de a participação, nos termos até agora apresentados, não ser apropriada em todas as áreas de tomada de decisão da Administração; segundo o autor, há necessidade de se avaliar momentos e circunstâncias para tal abertura, em busca de adequação.

Versando sobre a participação da sociedade especificamente no contexto de uma agência reguladora, o Grupo de Trabalho Interministerial da Câmara de Infraestrutura e da Câmara de Política Econômica do Governo Federal, por meio do Relatório Final intitulado “Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro”, destaca que o controle social é elemento capaz de conferir representatividade e legitimidade às ações regulatórias. Afirma também que, para tanto, uma agência reguladora tem obrigação de disponibilizar informações, permitir o acompanhamento de sua atuação e prestar contas a usuários dos serviços e entes regulados (BRASIL, 2003).

Campos (2013), em uma abordagem minuciada sobre a definição de participação da sociedade, vem a estabelecer uma distinção entre os conceitos “participação social” e “controle social”, definindo-os como diferentes elementos de um mesmo processo. O autor, fazendo referência a Avritzer e Pereira (2005), descreve participação social como uma primeira fase de participação da sociedade, citando como exemplo audiências e assembleias; controle social, por sua vez, estaria associado a uma segunda fase, exemplificada por meio de ação de fiscalização sobre a atuação da Administração Pública.

> “... participação social possui, conceitualmente, estrutura e função diversa do controle social, mas ambos são elementos complementares de um mesmo processo”. (CAMPOS, 2013, p.7)

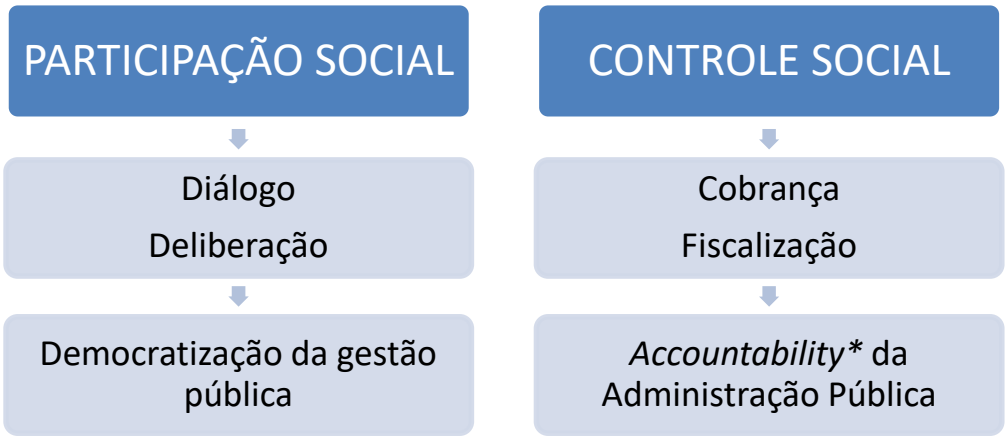
Em definição atualizada, a hoje denominada Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, do Ministério da Cidadania (BRASIL, 2015), oferece maior detalhamento a respeito da diferenciação ao fazer as seguintes declarações:

> “Tanto a participação quanto o controle social são direitos de todos garantidos na Constituição Federal, porém, apesar de estarem relacionadas, são coisas diferentes. A partir da participação social nas políticas públicas, os cidadãos são ouvidos no processo de tomada de decisão dos governantes, contribuindo para que essas políticas atendam ao interesse público. Já a partir do controle social, os cidadãos podem fiscalizar a ação do Estado, exigindo que o governo preste contas sobre o uso dos recursos públicos. A população verifica, assim, se o poder público está, de fato, atendendo às demandas da sociedade”.
>
> “Em resumo: a participação social visa ao diálogo entre a sociedade e o governo no processo decisório das políticas públicas, e o controle social permite que a sociedade fiscalize as ações do governo”.

Rocha e Teixeira (2016, p. 1), ao versarem sobre o processo de participação da sociedade na administração, também estabelecem distinção entre participação social e controle social. Segundo os autores a discussão sobre ambos os conceitos está “cada vez mais presente nas democracias contemporâneas”.

Dalmolin (2002, p. 38) afirma que “embora fixados muito próximos um do outro, a participação social na Administração Pública não se confunde com a ideia de controle social da Administração Pública”. Siraque (2004) oferece detalhamento a respeito desta distinção ao destacar que a participação corresponde à partilha de poder deliberativo no tocante ao interesse público, enquanto o controle corresponde ao exercício de fiscalização, investigação e acompanhamento daquilo que foi decidido e constituído em função do interesse público.

Para Cunill Grau (2013) a distinção em questão é relevante porque ambas as modalidades são fundamentais para o que ela chama de “governança democrática”, sendo a participação social um meio para democratizar a Administração Pública e o controle social um meio para aumentar sua suscetibilidade à prestação de contas. A distinção referida pela autora pode ser ilustrada pela Figura 3.



** Termo utilizado com base na definição literal expressa por Pinho (2009, p. 1364): responsabilização, controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo.*

Figura 3 – Diferenciação entre Participação Social e Controle Social.
Fonte: Elaborada pelo autor.

A pretendida distinção entre os conceitos de participação social e controle social se reforça na medida em que o conceito de “controle social” tem seu caráter individualizado por representar instância complementar ao “controle institucional” que se exerce sobre a Administração Pública. Ambos, controle institucional (interno

e externo) e controle social, são formas de exercício de controle sobre a Administração Pública estabelecidas no ordenamento jurídico e na organização administrativa. (BRASIL, 1988)

Com base nos referenciais expostos, infere-se, então, a participação da sociedade acontecendo, empiricamente, em dois momentos distintos, que ensejam duas circunstâncias próprias: a participação social e o controle social. A Figura 4 ilustra as modalidades referidas.

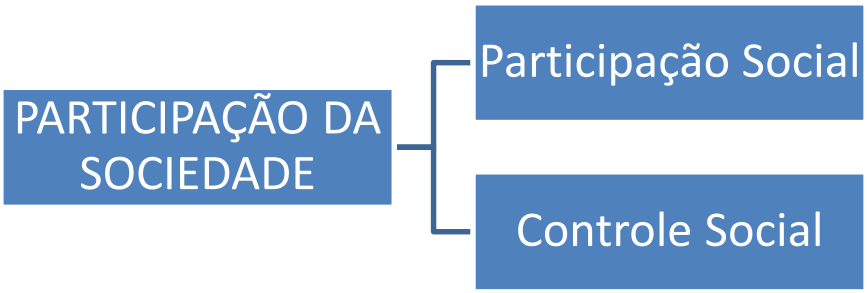


Figura 4 – Modalidades de Participação da Sociedade.
Fonte: Elaborada pelo autor.

Assimila-se, então, a partir da análise bibliográfica empreendida, uma diferenciação conceitual com a intenção de auferir acuidade e precisão ao trabalho de pesquisa, contribuindo para a consecução dos objetivos estabelecidos. A participação da sociedade passa a ser analisada por meio de referenciais teóricos que ofereçam aspectos conceituais delimitantes para a diferenciação estabelecida entre os conceitos Participação Social e Controle Social.

2.3.1 Participação Social

Para Modesto (2002), participação social:

> “ ... trata-se da interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesses da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais estes últimos se e enquanto legitimados a agir em nome coletivo.” (apud CUNILL GRAU, 2013, p.151)

A participação social é uma característica marcante da contemporaneidade e vem sendo amplamente reconhecida e debatida como elemento de legitimação de

decisões tomadas por governos e Administração Pública (ROCHA E BURSZTYN, 2005). Em termos de indivíduo, ela representa o protagonismo do sujeito cidadão influenciando decisões que afetam sua cidadania; coletivamente, representa a propriedade que uma determinada sociedade tem de alcançar o processo decisório (SANTOS E BASTOS, 2011).

Rocha e Teixeira (2016, p. 6), afirmam que “participação social é um processo que modifica as relações de poder e permite a geração de uma consciência crítica e proativa”. Ainda segundo os autores, no contexto político-administrativo brasileiro, o conceito “participação social” é admitido como expressão da participação do cidadão nas etapas de formulação e implementação de políticas públicas, momento em que ele, cidadão, atua participando ativamente dos processos de tomada de decisão.

Para Carvalho (1995) a participação social está fundamentada em um conceito amplo de cidadania e uma assimilação do novo papel do Estado; viabiliza espaços institucionalizados no funcionamento da administração para fins de manifestação e legitimação de demandas correspondentes à diversidade de interesses e projetos existentes na sociedade.

Assis e Villa (2003) fazem uma contextualização relevante ao descrever a participação social como fenômeno resultante de:

> “canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios, não se confundindo com movimentos sociais que permanecem autônomos em relação ao Estado.” (ASSIS E VILLA, 2003, p.377)

A participação social, enquanto modalidade de participação da sociedade, tem como característica definidora o fato de se constituir em espaço de manifestação e reinvindicação da sociedade (indivíduo ou coletivo) junto a processos de organização e atuação da Administração Pública. Um espaço que, uma vez institucionalizado, passa a ser instrumento de gestão e, por isso, admissível como objeto de análise da ciência Administração, para além dos aspectos sociológicos, sociopolíticos.

2.3.2 Controle Social

O verbo controle, segundo explica ENAP (2015a, p.5), designa o ato de “verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos

ou das normas e princípios que a regem". SILVA (2002) lembra que o controle é uma das funções administrativas apontadas já pela administração científica de Fayol e Taylor:

> "Essas funções administrativas eram: planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar. Ao longo dos últimos anos, mesmo com todas as transformações no estudo da teoria da administração, chegando ao estudo da Teoria das Organizações num sentido mais amplo, o tema controle tem sido cada vez mais enfatizado como uma necessidade para se conseguir resultados." (SILVA, 2002, p.117)

Aplicado à Administração Pública, o exercício de controle pressupõe examinar se a atividade executada por um órgão ou entidade da Administração Pública atende à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos definidos pela Constituição (CGU, 2012b). Tal controle pode ser exercido antes da atuação administrativa, para impedir ilegalidades, durante, simultaneamente à atuação administrativa, e depois, revendo atos praticados para aprovação, correção ou reprovação (DI PIETRO, 2017).

Para tanto, considerando o ordenamento jurídico e a organização administrativa, são dois os tipos de controle existentes: o controle institucional, aquele exercido sem a participação da sociedade, e que se divide em controle interno e controle externo, e o controle social (BRASIL, 1988; CGU, 2012b). As ações "monitorar, fiscalizar, avaliar, interferir na gestão estatal" são atos praticados pelo cidadão que exemplificam e ilustram o entendimento sobre controle social (ROLIM, CRUZ e SAMPAIO, 2013, p. 141).

Em uma perspectiva analítica histórica, o conceito Controle Social esteve associado, de forma predominante, ao controle exercido pelo Estado sobre a sociedade (ROLIM, CRUZ e SAMPAIO, 2013; ALESSIO, 2016). No Brasil, tal compreensão encontra correspondência de significado quando projetada sobre o regime militar que vigorou durante os anos 60, 70 e 80 do século passado.

No processo de redemocratização levado a cabo nos anos 80, Controle Social ganhou destaque sob a perspectiva de controle promovido pela sociedade sobre a atuação do Estado (MELO e POSSA, 2016). Segundo Silva (2002), a partir dos anos 90 a reforma gerencialista promoveu modificações estruturais na Administração Pública e alterou as formas de controle que passaram a ter ênfase em resultados, baseando-se, para tanto, nas possibilidades de controle social.

No Estado Democrático de Direito modelado no Brasil, o controle social tem a propriedade e a responsabilidade de acompanhar a Administração Pública, controlando, em sentido literal, sua atuação e seu desempenho. Rolim, Cruz e Sampaio (2013, p. 142) definem:

> "... ao falar de controle social não se pretende apenas que se consigam implantar mecanismos que reduzam, eliminem ou previnam os desperdícios, os desvios e as malversações na aplicação dos recursos públicos. Busca-se assegurar que os gestores públicos se comprometam com a excelência na concepção e implementação dos programas, projetos, ações e serviços ..."

Carvalho (1995, p. 8) afirma que "controle social é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele" (apud ALESSIO, 2016, p. 7). Continuando, em termos de atualidade, Marques Neto (2010, p. 20) afirma que "o controle social tem ganho importância significativa, como forma de os administrados exercerem seu direito subjetivo público à fiscalização adequada das atividades exercidas na Administração".

Dalmolin (2002, p. 41) admite o controle social como resultado de práticas que vierem a ensejar "uma correção ou uma prevenção, afastando-se, portanto, as participações de cunho colaborador (espontaneamente ou não), entre outras, que não ensejam uma conduta corretiva (preventiva e repressiva)".

Por meio do controle social, a sociedade participa fiscalizando, monitorando e intervindo nas ações da Administração Pública, afetando a qualidade da gestão, influindo no desempenho e nos resultados de gestão, examinando, por exemplo, se foram atendidos "a finalidade pública, a legislação e os princípios básicos aplicáveis ao setor público" (CGU, 2012a, p. 16). É uma modalidade de participação da sociedade que induz os agentes públicos a comprometerem-se com os resultados de suas ações, considerando o fato que os destinatários dos serviços públicos estão monitorando o seu desempenho e cobrando providências para atendimento de suas demandas (CAVALCANTE, 2014).

Para Cardoso e Nunes (2015), o controle social viabilizado por meio de mecanismos específicos contribui para o aperfeiçoamento da democracia, estabelece novas e virtuosas bases na relação entre o aparelho de Estado e o cidadão, bem como contribui para o desenvolvimento econômico e social do país.

Enquanto complemento indispensável ao controle institucional, o controle social demanda agentes atuantes capacitados, com conhecimento para o desempenho da tarefa; demanda a institucionalização de instâncias e mecanismos adequados, que permitam à sociedade atuar de maneira consciente e efetiva. (DI PIETRO 1998; CGU 2012a; FIGUEIREDO E SANTOS, 2014)

2.4 Participação da Sociedade: Instâncias e Mecanismos

Para fins de delimitação conceitual, foram admitidos como instâncias e mecanismos tão somente aqueles institucionalizados no âmbito dos respectivos órgãos ou entidades e que fazem parte de processos formais da rotina administrativa, quer seja em função de regulamento interno, quer seja com base em norma vinculante superior. Lima et al. (2014), oferecem uma definição a respeito do caráter institucionalizado que se buscou:

> “A primeira característica que ajuda a pensar a participação institucionalizada é que ela parece se contrapor a uma participação supostamente mais livre, baseada em manifestações coletivas ou individuais, protestos e passeatas, em que os atores e movimentos sociais constroem suas próprias identidades e estratégias de ação de maneira mais espontânea. Quando institucionalizada, a interação ocorre estruturada por regras formalizadas em atos normativos...” (LIMA et al, 2014, p.9)

Após a promulgação da Constituição de 1988 e a partir da Reforma do Aparelho do Estado, a Administração Pública passou a viver um período marcado pelo estabelecimento de instâncias e mecanismos de participação da sociedade nos processos de construção de políticas públicas, de tomada de decisão e rotina administrativa de órgãos e entes.

Milani (2008 p.554) exemplifica o processo referido anteriormente descrevendo-o como “institucionalização da consulta da população em geral”, apontando a atuação “de associações, dos sindicatos, dos experts e de segmentos empresariais no processo de formulação de projetos de desenvolvimento e de políticas públicas”.

Nesta parte do trabalho é feita, então, apresentação sobre instâncias e mecanismos de participação da sociedade na Administração Pública identificados a partir da pesquisa empreendida. Para tanto, são utilizados dois níveis de observação, sendo que o primeiro nível contempla instâncias e mecanismos

presentes na Administração Pública de forma abrangente, e o segundo contempla instâncias e mecanismos identificados no âmbito de agências reguladoras federais tais quais a ANTT.

Como já explanado, o trabalho considera “práticas de participação da sociedade” aquelas formalmente instituídas, que podem ser tomadas como referência sobre a realização empírica de participação social e controle social. Em suma, são o que se pode tomar como exemplo já estabelecido, vigente, dispensando, para fins de delimitação da pesquisa, os juízos de valor a respeito de funcionalidade, eficácia e efetividade.

A importância do caráter formal e institucional buscado deve ser ressaltada. Os autores Kraemer, Villela e Viana (2019, p.40) debatem a respeito do “contexto da participação social e do controle social”, destacando a relevância dos “canais institucionais de deliberação e fiscalização ... a partir de estruturas de representação criadas por leis”.

Assim sendo, a pesquisa bibliográfica empreendida encontrou em Saule Jr. (1998), Paula (2005b), Costa (2009), Cabral e Andrade (2011), CGU (2012a), Pires e Vaz (2012), Buvinich (2014), ENAP (2015b) e Farah (2016), citações e descrições que identificam as seguintes instâncias e mecanismos como sendo aquelas de destaque na literatura sobre participação da sociedade na Administração Pública, em termos abrangentes: i) Audiência Pública, ii) Câmara, iii) Consulta Pública, iv) Conselho, v) Ouvidoria, vi) Portal da Transparência, vii) Orçamento Participativo e viii) Conferência.

Após o levantamento que identificou instâncias e mecanismos empregados em nível abrangente, a pesquisa bibliográfica avançou para identificar elementos específicos concernentes a atuação de entes da Administração Pública indireta, reguladores de mercado, as agências reguladoras.

Com base em Mattos (2004), Menezes (2005), Mattos (2006), Wimmer e Peixoto (2008), Buvinich (2009), Silva (2012), Cunill Grau (2013), Oliveira (2016) e Coutinho (2018), foram identificados como destaque, como constância, os seguintes: audiência pública, consulta pública, conselho e ouvidoria.

Um dos autores referidos, Silva (2012), apresenta um levantamento que envolveu, à época, 10 (dez) agências reguladoras federais e demonstrou, quantitativamente, a presença das seguintes instâncias e mecanismos, na seguinte quantidade de instituições:

- Audiência Pública em 8 (oito) agências reguladoras,
- Consulta Pública em 8 (oito) agências reguladoras,
- Ouvidoria também em 8 (oito) agências reguladoras e
- Conselho em 3 (três) agências reguladoras.

Residualmente, não atingindo a marca de presença em pelo menos três agências reguladoras, o estudo analisado identificou Câmara Setorial e Câmara Temática presentes em apenas duas agências.

Hoje, em termos atualizados, as onze agências reguladoras existentes apresentam o seguinte quadro, representado pela figura 5, relacionado à disposição de instâncias e mecanismos de participação da sociedade:

Agência	**Fundamento legal**	**Instâncias e mecanismos**
ANA	Resolução n. 52/2011 Resolução n. 32/2018 Resolução n. 45/2019	Audiência Pública Consulta Pública Ouvidoria Reunião Participativa Tomada de Subsídio
ANAC	Instrução Normativa n. 18/2009 Instrução Normativa n. 107/2016 Instrução Normativa n. 121/2018 Resolução n. 11/2007 Resolução n. 319/2014 Resolução n. 381/2016	Audiência Pública Conselho Consultivo Consulta Pública Ouvidoria
ANATEL	Decreto n. 2.338/1997 Resolução n. 612/2013 Portaria n. 927/2015	Audiência Pública Chamamento Público Conselho Consultivo Consulta Pública Ouvidoria
ANCINE	Resolução RDC n. 40/2011 Resolução RDC n. 75/2017	Audiência Pública Consulta Pública Ouvidoria
ANEEL	Decreto n. 2.335/97 Resolução n. 451/2011	Audiência Pública Consulta Pública Conselho de Consumidores Reunião Pública da Diretoria Ouvidoria
ANM	Lei n. 13.575/2017 Editais por evento	Audiência Pública Consulta Pública Ouvidoria
ANP	Resolução n. 5/2004 Instrução Normativa n. 8/2004 Portaria n. 69/2011	Audiência Pública Consulta Pública Ouvidoria Tomada Pública de Contribuições
ANS	Lei n. 9.961/2000 Resolução Normativa n. 237/2010 Resolução Normativa n. 242/2010 Resolução Normativa n. 408/2016 Resolução Administrativa n. 65/2016	Audiência Pública Consulta Pública Câmara, Comissão, Comitê e Grupo Técnico, setoriais Ouvidoria
ANTAQ	Resolução Normativa n. 33/2019	Audiência Pública Consulta Pública Reunião Participativa Ouvidoria Tomada de Subsídio

ANTT	Resolução n. 5.624/2018	Audiência Pública Consulta Pública Ouvidoria Reunião Participativa Tomada de Subsídio
ANVISA	Decreto n. 3.029/1999 Portaria n. 1.741/2018 Portaria n. 1.982/2018 Resolução n. 255/2018	Audiência Pública | Conselho Consultivo | Consulta Pública | Consulta Dirigida | Diálogo Setorial | Ferramenta de Identificação de Problemas em Normas | Grupo de Trabalho | Ouvidoria | Tomada de Subsídio

Figura 5 – Instâncias e mecanismos utilizados pelas agências reguladoras federais.
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos junto ao Sistema de Informação ao Cidadão (e-SIC | CGU)

Ao estabelecer um ordenamento baseado na presença de cada mecanismo e instância, no âmbito de cada agência reguladora, obtém-se o quadro disposto na Figura 6:

MECANISMO / INSTÂNCIA	PRESENTE EM:
Audiência Pública	11
Consulta Pública	11
Ouvidoria	11
Conselho *de qualquer natureza*	4
Tomada de Subsídio	4
Reunião Participativa	3

MECANISMO / INSTÂNCIA	PRESENTE EM:
Reunião Pública de Diretoria	1 *restrito ao âmbito da ANEEL*
Chamamento Público	1 *restrito ao âmbito da ANATEL*
Tomada Pública de Contribuições	1 *restrito ao âmbito da ANP*
Câmara, Comissão, Comitê e Grupo Técnico, setoriais	1 *restrito ao âmbito da ANS*
Consulta Dirigida, Diálogo Setorial, Ferramenta de Identificação de Problemas em Normas e Grupo de Trabalho	1 *restrito ao âmbito da ANVISA*

Figura 6 – *Ranking* de instâncias e mecanismos mais utilizados
Fonte: Elaborado pelo autor.

Em tempo, Mattos (2006, p. 151) lembra:

> “O novo Estado regulador - caracterizado pela criação de agências reguladoras independentes (...) pela regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correção de “falhas de mercado”, em substituição a políticas de planejamento industrial - representou uma clara descentralização do poder do presidente da República e de seus ministros, ao mesmo tempo em que se tentaram criar novos mecanismos jurídico-institucionais de participação de diferentes setores da sociedade civil no controle democrático do processo de formulação do conteúdo da regulação de setores da economia brasileira.”

Por sua vez, Silva (2012) também faz referência contextualizada à participação da sociedade no âmbito das agências reguladoras:

> "... o desenho institucional dessas agências foi formulado de modo a propiciar mecanismos de participação da sociedade diretamente na agência, como uma forma de possibilitar a expressão por parte da sociedade de suas demandas específicas à agência reguladora, e também de disseminar informação acerca das ações da agência. Entre os mecanismos que desempenham essa função, podemos citar como principais a ouvidoria, os conselhos consultivos e as audiências e consultas públicas." (SILVA, 2012, p. 970)

> "... a ouvidoria, os conselhos consultivos e as consultas e audiências públicas buscam integrar a sociedade diretamente nas atividades da agência ..." (SILVA, 2012, p. 975)

Ainda no espectro das agências reguladoras, Lino e Britto (2014, p. 21) lembram que "não se pode prescindir da opinião dos agentes do mercado regulado sempre que houver decisão que afete seus interesses, direitos ou deveres".

A seguir é feita abordagem descritiva sobre instâncias e mecanismos de participação da sociedade na Administração Pública, conforme destaques identificados pela pesquisa empreendida.

Audiência Pública e Consulta Pública

Audiências públicas e consultas públicas são mecanismos empregados no âmbito das agências reguladoras e ambos têm a propriedade de conferir legitimidade ao conteúdo da regulação na medida em que permitem a internalização de demandas e interesses do público afetado pelas decisões (MATTOS, 2004). São mecanismos capazes de convergir aspectos técnicos e demandas da população em torno da tomada de decisão (COUTINHO, 2018).

Pormenorizando, retomando o aspecto abrangente em termos de Administração Pública, a Controladoria-Geral da União define Audiência Pública como "mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais" (CGU, 2015, p. 9). Para a Escola Nacional de Administração Pública, a Audiência Pública é um instrumento de participação popular, garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulado por

leis, onde a Administração Pública pode promover exposição e debate para coleta de opiniões e demandas sobre temáticas específicas (ENAP, 2015b).

ENAP (2015b) oferece também um esclarecimento sobre a operacionalização da Audiência Pública ao descrever uma sequência comum que caracterizaria tal dinâmica de participação da sociedade, que seria: exposição de um tema com a correspondente argumentação inicial, abertura de espaço e tempo para manifestação das partes presentes interessadas, coleta das manifestações e, ao fim, emissão de parecer.

Por sua vez, a Consulta Pública é um “mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação” (BRASIL, 1999; CGU 2015, p. 9)

A diferença entre audiência e consulta consiste no fato de a primeira ser etapa de um processo estabelecido para expedição de ato administrativo/normativo, em que há espaço obrigatório para manifestação oral, enquanto a segunda, consulta, pode ser invocada para coleta de contribuições, sem a obrigatoriedade de espaço dedicado à exposição oral (BRASIL, 1999; SOARES, 2002).

Conselho

Os conselhos, segundo Souza, Lima e Teixeira (2012), se distinguem da Audiência Pública e da Consulta Pública, fundamentalmente, pelo fato de não serem abertos à participação de qualquer pessoa interessada na discussão. Pires e Vaz (2012: p. 11), ao fazerem referência a Conselhos de Política Pública, os caracterizam como “espaços participativos, que podem ser tanto consultivos como deliberativos, nos quais é prevista certa permanência no tempo (...) compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, que pode ser dividida em diferentes segmentos”.

ENAP (2015b) também faz referência aos Conselhos de Política Pública lembrando que eles estão previstos, de maneira explícita, em artigos da Constituição Federal de 1988, no âmbito da saúde, assistência social e educação; informa ainda que, a partir destas experiências setoriais, restritas à gestão de políticas públicas, os conselhos se disseminaram por outras áreas da Administração Pública. No

funcionamento deles, segundo Siraque (2005), é possível perceber a ocorrência simultânea de participação popular, controle institucional e controle social.

Os conselhos utilizados em vários órgãos e entidades da Administração Pública apresentam tipologias e classificações. Conforme CGU (2012b, p. 20), um Conselho pode ser classificado segundo sua função:

- função fiscalizadora: pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes;
- função mobilizadora: refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas;
- função deliberativa: refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência;
- função consultiva: relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.

No âmbito das agências reguladoras, Wimmer e Peixoto (2008) fazem referência a conselhos de natureza consultiva, que seriam instâncias representativas de grupos de interesse envolvidos em um setor regulado (o de telecomunicações, naquele caso).

> “Esse órgão de composição plural tem funções opinativas e consultivas, devendo se manifestar acerca das propostas de políticas governamentais de telecomunicações encaminhadas pela Anatel ao Ministério das Comunicações, aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço no regime público, apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor e requerer informações e fazer proposições acerca das deliberações do Conselho Diretor”. (WIMMER E PEIXOTO, 2008, p. 9)

Cunill Grau (2013) também aborda a figura do Conselho no âmbito da regulação de mercado por ente da Administração Pública. Segundo a autora, um conselho tem a propriedade de acompanhar o desenvolvimento das atividades realizadas por uma agência reguladora, tanto solicitando informações, quanto propondo ações específicas.

A autora cita como exemplo o conselho de natureza consultiva da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que contém, já na sua lei de criação, a previsão de

um conselho formado por representantes de instituições da Administração Pública, da sociedade civil organizada, da comunidade científica, de entidades de classe e por secretários estaduais e municipais de saúde.

Ouvidoria

Segundo Siraque (2004, p. 137), enquanto os conselhos têm por finalidade o planejamento, a elaboração e a fiscalização “das políticas e dos serviços públicos”, às ouvidorias compete a tarefa de “ouvir os reclamos da sociedade, analisar a veracidade destes e encaminhá-los aos órgãos competentes para as providências que se fizerem necessárias”. Ainda segundo o autor, o “objeto de avaliação das ouvidorias é a qualidade dos serviços e dos produtos que são prestados ou oferecidos pelas entidades”.

No contexto da Administração Pública brasileira, a ouvidoria se revela instrumento com destacada capacidade de interferir no cotidiano da gestão pública (LYRA, 2016). Sua função elementar é promover a participação do usuário, dando tratamento a demandas individuais e acumulando informações para proposição de soluções para a melhoria da gestão e para o aprimoramento da prestação de serviços públicos (CGU, 2015; ENAP, 2015b).

Para Miranda et al. (2017, p. 96) a Ouvidoria é um instrumento que tem a capacidade de prover participação da sociedade à Administração Pública e representar “elo de comunicação entre a instituição e a sociedade, pois, através deste canal, interagem entre si os mais variados agentes: demandantes-cidadãos, empresas reguladas, agências reguladoras e outros órgãos governamentais.”

Especificamente em termos de uma agência reguladora, Buvinich (2009, p. 17) aponta quatro funções/atividades principais para uma Ouvidoria:

> “informativa e educativa, com o objetivo de gerar no cidadão a consciência acerca de determinado tema apara que ele possa exercer o controle social necessário; mediativa, com o objetivo de dar força à parte hipossuficiente, especialmente em mercados regulados, em que se tem de um lado os entes econômicos e de outro o consumidor; e de controle social, com o objetivo de ser mais um instrumento de vigilância capaz de identificar e denunciar ilegalidades e ineficiências administrativas; bem como a de gestão, com o objetivo de identificar e induzir nas instituições as práticas de análises e avaliações dos procedimentos de trabalho a partir das percepções dos usuários dos serviços.”

A autora em questão descreve uma funcionalidade concernente à Ouvidoria no âmbito de uma agência reguladora, a de ser ferramenta de gestão na medida em que fornece subsídios para ação regulatória, identificáveis a partir da percepção dos usuários dos serviços que são objeto da regulação. Neste sentido, Lino e Britto (2014, p. 24) reforçam:

> “No âmbito das agências reguladoras, a Ouvidoria deve atuar também como ferramenta de gestão. A adequada interpretação do conjunto de manifestações apresentadas ao órgão por iniciativa dos interessados e sem provocação oferece ao regulador sensibilidade sobre quais questões ou situações têm sido motivos de demandas recorrentes.”

Lyra (2016, p. 104) faz uma ressalva importante ao lembrar que, “ainda que se trate de um órgão da Administração Pública, a ouvidoria, por sua natureza, não é dotada de poderes administrativos, nem de correição”.

3 METODOLOGIA

A pesquisa empreendida no campo da Administração representa um esforço para construir conhecimento que contribua para uma atuação administrativa melhorada (Hair et al, 2005). Neste capítulo apresenta-se a metodologia empregada na construção do trabalho. São trazidos os detalhes relativos à caracterização da pesquisa, ao tratamento dos dados e aos procedimentos metodológicos adotados para sua operacionalização.

3.1 Caracterização da Pesquisa

A pesquisa empreendida apresenta um caráter teórico-empírico na medida em que compreende aspectos conceituais, teóricos, para fins de construção de uma aplicação prática, uma intervenção na realidade. É indutiva, quanto ao método, por analisar contextos específicos em busca de referências válidas e aplicáveis à questão problematizada (VERGARA, 2008).

Em termos de abordagem, a pesquisa pode ser admitida como qualitativa, conforme classificação encontrada em Godoy (1995). Não se busca dar tratamento estatístico ou estabelecer parâmetros numéricos, práticas que caracterizam a pesquisa quantitativa, mas sim, analisar, interpretar e descrever relações entre sociedade e Administração Pública, com base em reflexão crítica e atribuição de significados.

Quanto à natureza, a pesquisa é de caráter aplicado na medida em que se propõe a gerar conhecimento que resulte em possibilidade de enfrentamento a situações e problemas circunscritos, aqueles apontados no capítulo de introdução. O propósito da pesquisa, bem como seu escopo, é delimitado e incisivo, resultando em produto, uma proposta de qualificação propriamente dita. (VIANNA, 2015).

A respeito dos objetivos, com base em Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa assume caráter descritivo ao proceder observação e descrição dos elementos objetivos que afetam e dizem respeito ao processo de participação da sociedade no âmbito da ANTT. Concomitantemente, também apresenta um caráter exploratório na medida em que avança sobre o problema em busca de exemplos e referências que

permitam compreensão detalhada e direcionada para a construção de uma perspectiva de atuação frente a uma realidade (GIL, 2017).

3.2 Dados: Fonte, Coleta e Tratamento

Quanto aos procedimentos técnicos para levantamento de dados – “o primeiro passo de qualquer pesquisa científica”, segundo Lakatos e Marconi (2003, p.174) – a pesquisa se apresenta como bibliográfica e documental. Oliveira (2007) lembra que a pesquisa bibliográfica corresponde à busca por informações em material oriundo de fontes científicas que tratam do tema abordado, enquanto a pesquisa documental, por sua vez, corresponde à busca por informações em fontes e materiais que não receberam tratamento científico.

Assim sendo, retomando, a pesquisa é:

i) bibliográfica, na medida em que procede análise de produção científica e busca fundamento teórico sobre os temas e assuntos necessários para abordagem ao problema de pesquisa e para consecução dos objetivos propostos (PRODANOV e FREITAS, 2013). Foram analisadas as seguintes produções científicas: dissertações acadêmicas, teses, monografias, anais de congresso, artigos, periódicos e livros.

ii) documental, na medida em que se baseia na leitura, interpretação e classificação de dados obtidos em registros formais (documentos) que constituem, na definição de Gil (2017, p.46), “fonte rica e estável de dados”. Toda a informação levantada foi interpretada com base no rigor científico, objetivando o estabelecimento de relações e correspondências. Foram analisados os seguintes atos normativos oficiais: resoluções, decretos, medidas provisórias, projetos de lei, leis ordinárias, leis complementares. Foram analisados também: publicações oficiais, manuais e relatórios técnicos produzidos por órgãos e entidades governamentais.

Uma vez levantados os elementos materiais descritos acima, procedeu-se à organização para leitura e análise de conteúdo, com base nas categorias definidas para exploração da temática “participação da sociedade na Administração Pública”. As seguintes foram definidas: i) mecanismos e instrumentos de participação, ii) legislação vinculante, iii) paradigmas de gestão e iv) práticas institucionalizadas.

Da pesquisa bibliográfica foram obtidos os dados que permitissem verificação quanto aos aspectos conceituais relacionados à participação da sociedade e aos paradigmas de Administração Pública. Da pesquisa documental, por sua vez, foram obtidos e destacados os dados que permitissem estabelecer resposta ao questionamento sobre o atendimento, por parte da ANTT, quanto ao que dispõe a legislação vigente. Ambas as pesquisas permitiram, complementarmente, identificar práticas de participação da sociedade adotadas por órgãos e entidades da Administração Pública na atualidade.

3.3 Operacionalização da Pesquisa

Para fins de operacionalização, o trabalho de pesquisa ordenou atividades e procedimentos em etapas cronologicamente sequenciais, sendo que a primeira etapa correspondeu à definição de conceitos-chave para fins de orientação das pesquisas bibliográfica e documental. Foram definidos os seguintes termos e expressões: instâncias e mecanismos de participação, participação da sociedade, participação social, controle social, Administração Pública gerencial, Administração Pública societal e regulação de mercado.

Na segunda etapa, a partir do material de pesquisa coletado e processado, foram construídos panoramas a respeito: i) da legislação vinculante sobre participação da sociedade, ii) dos paradigmas atuantes e iii) das práticas de participação da sociedade adotadas por órgãos e entidades da Administração Pública.

Na terceira etapa, o panorama construído sobre legislação vigente foi contraposto às instâncias e mecanismos instituídos no âmbito da ANTT. A contraposição foi facilitada, em termos operacionais, pelo fato de a participação da sociedade, no âmbito da ANTT, ser objeto de um instrumento dedicado, a Resolução n. 5.624/2017, publicada em Diário Oficial. Neste momento, foi possível identificar

conformidades e inconformidades que foram descritas no diagnóstico organizacional e, ao fim, consideradas para elaboração da proposta de qualificação.

Na quarta etapa foi contraposto o panorama a respeito dos paradigmas da Administração Pública que influenciam a organização e a atuação da Administração Pública. O objetivo foi identificar princípios gerenciais e societais contidos, ou não, na instituição de instâncias e mecanismos de participação da sociedade no âmbito da ANTT.

Na quinta etapa, o que se pode admitir como estado da arte em termos de práticas de participação da sociedade na Administração Pública foi obtido a partir da identificação de instâncias e mecanismos já adotados, tanto em nível abrangente, pelos órgãos e entidades em geral, quanto em nível específico, pelas agências reguladoras federais, congêneres à ANTT. Esta etapa da pesquisa permitiu consolidar as análises feitas a partir dos panoramas construídos, tendo em vista que houve uma descrição de aspectos empíricos, um contato apropriado a realidade fática.

Os panoramas construídos e as confrontações analíticas feitas tornaram possível estabelecer significados, correlações e entendimentos a respeito do problema de pesquisa, bem como delinear perspectivas de resposta a ele.

4 DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL

4.1 Regulação de Mercado

> *In an increasingly complex society, regulation is an important tool in public management* (CASTRO, 2014, p. 324).

Menezes (2005, p. 112) descreve a regulação como atividade administrativa designada para “orientar e acompanhar a atuação dos agentes privados em setores diretamente ligados à satisfação das necessidades coletivas”. No contexto brasileiro, ela surgiu como elemento estrutural no âmbito da reforma que se propôs a retirar do Estado o papel de protagonista, prestador direto de serviços, produtor de bens. (ALBUQUERQUE JUNIOR et al., 2013).

Em seu Relatório Final, intitulado “Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro”, o Grupo de Trabalho Interministerial da Câmara de Infraestrutura e da Câmara de Política Econômica do Governo Federal (BRASIL, 2003) define a regulação como uma forma contemporânea de ação do Estado. Segundo o documento:

> “Trata-se, em linhas gerais, do modo como a coordenação entre empresas, cidadãos consumidores e os diferentes órgãos do governo se dá quanto à edição de normas, e cujo objetivo primordial é o de estimular, vedar ou determinar comportamentos envolvendo determinados mercados que, por seus traços próprios, requerem a interferência estatal (BRASIL, 2003, p. 9)”.

Como já abordado ao longo do referencial teórico da pesquisa, a reforma empreendida ao longo dos anos 90 promoveu uma modificação na atuação do Estado em vários setores da economia brasileira. O Estado passou a compartilhar espaço com a iniciativa privada, assumindo um papel regulador, criando organismos específicos para tal finalidade na Administração Pública indireta (BRESSER-PEREIRA, 2001).

No contexto descrito anteriormente surgem as agências reguladoras federais atuantes em setores como: energia elétrica, telecomunicações, vigilância sanitária, aviação civil, transportes terrestres e outros. Elas foram, segundo Silva (2012, p. 969), a “grande inovação institucional da reforma do Estado brasileiro” e tinham por objetivo “garantir o equilíbrio entre as empresas reguladas, os consumidores e o governo, de forma imparcial”.

Com as reformas empreendidas avançando e tomando forma ao longo da década de 1990, a Administração Pública Federal foi conhecendo suas primeiras agências reguladoras, que tinham por características, na concepção de Grotti (2006, p. 5):

> "... autonomia e especialização, com a natureza jurídica de autarquias com regime especial, vinculadas a uma particular concepção político-ideológica, que visa impedir influências políticas sobre a regulação ..."

A premissa de atuação das agências criadas era a promoção de equilíbrio entre os interesses de empresas, de consumidores e do governo, prevalecendo um caráter técnico, vetor de imparcialidade, em seu desempenho. Elas estão inseridas no contexto da Administração Pública como entes da administração indireta, correspondentes, no ordenamento jurídico brasileiro, a autarquias em regime especial, detentoras de autonomia em termos de personalidade jurídica, receita e patrimônio (SILVA, 2012).

Gasparetto (2013, p. 514) descreve:

> "As funções prioritárias do Estado passam a ser planejar, regulamentar e fiscalizar as atividades prestadas pelos particulares, especialmente através das atividades das Agências Reguladoras. Busca-se garantir que a iniciativa privada atenda com a devida atenção as necessidades sociais, bem como evitar que a busca pelo lucro relegue a um segundo plano tal prioridade"

Hoje, institucionalizadas no Brasil existem 11 (onze) agências reguladoras federais[1], conforme descreve a Figura 7, que traz também informação a respeito do ano de criação, da respectiva legislação de criação e regulamentação, bem como estrutura de governo da administração direta a que estão vinculadas.

Ano de criação	Agência	Sigla	Criação e regulamentação	Vínculo atual
1996	Agência Nacional de Energia Elétrica	ANEEL	Lei n. 9.427/1996 Decreto n. 2.335/1997	Ministério de Minas e Energia
1997	Agência Nacional de Telecomunicações	ANATEL	Lei n. 9.472/1997 Decreto n. 2.338/1997	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
1997	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	ANP	Lei n. 9.487/1997 Decreto n. 2.455/1998	Ministério de Minas e Energia

[1] Na Administração Pública brasileira existem outros entes da Administração Pública que, apesar de não estarem constituídos sob o formato de agência reguladora, possuem atribuições e prerrogativas semelhantes. São os casos: Comissão de Valores Mobiliários - CVM, Agência Espacial Brasileira - AEB, Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, Agência Brasileira de Inteligência - ABIN e Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE (ALMEIDA e XAVIER, 2012).

1999	Agência Nacional de Vigilância Sanitária	ANVISA	Lei n. 9.782/1999 Decreto n. 3.327/2000	Ministério da Saúde
2000	Agência Nacional de Saúde Suplementar	ANS	Lei n. 9.961/2000 Decreto n. 3.327/2000	Ministério da Saúde
2000	Agência Nacional de Águas	ANA	Lei n. 9.984/2000, Decreto n. 3.692/2000	Ministério do Meio Ambiente
2001	Agência Nacional de Transportes Terrestres	ANTT	Lei n. 10.233/2001 Decreto n. 4.130/2002	Ministério da Infraestrutura
2001	Agência Nacional de Transportes Aquaviários	ANTAQ	Lei n. 10.233/2001 Decreto n. 4.122/2002	Ministério da Infraestrutura
2001	Agência Nacional de Cinema	ANCINE	Medida Provisória n. 2.228-1/2001, Lei n. 10.454/2002 Decreto n. 4.456/2002	Ministério da Cidadania
2005	Agência Nacional de Aviação Civil	ANAC	Lei n. 11.182/2005 Decreto n. 5.731/2006	Ministério da Infraestrutura
2017	Agência Nacional de Mineração – ainda pendente de instalação (lei e decreto)	ANM	Medida Provisória nº 791/2017	Ministério de Minas e Energias

Figura 7 – Quadro descritivo: agências reguladoras federais.
Fonte: Elaborado pelo autor.

Elas podem ser consideradas, segundo Costa (2009), entes administrativos de natureza híbrida por desempenharam funções típicas do Executivo, tais como concessão e fiscalização, típicas do Legislativo, estabelecimento de regras e procedimentos, e típicas do Judiciário, julgamentos e imposição de penalidades. Para tanto, são revestidas do chamado “Poder Regulamentar”, que as dota de prerrogativas para “assegurar maior eficiência” na prestação dos serviços que compõem o mercado em que atuam como ente regulador (TORRES, 2011, p. 388).

O modelo de regulação de mercado adotado no Brasil reproduz características dos modelos desenvolvidos na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, entre elas a expectativa de “independência das agências, controle social e participação da sociedade” (ALBUQUERQUE JR et al, 2013, p. 322). Neste sentido, Mattos (2004) lembra que as decisões oriundas das agências reguladoras não podem ser sustadas por Presidência da República ou Congresso, mas somente pela Justiça, razão pela qual o processo que leva à tomada de decisão precisa ser revestido de legitimidade conferida pela participação da sociedade.

4.2 A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

Segundo Aragão (2005) o Brasil passou a contar com agências reguladoras federais a partir de 1996, sendo que as primeiras: ANATEL, ANEEL e ANP, regulavam atividades e serviços que até então eram explorados diretamente pelo Estado. Em seguida, no ano de 1999, atividades e serviços privados considerados de relevante interesse público também passaram a contar com um ente regulador (águas, ANA; saúde suplementar, ANS; vigilância sanitária, ANVISA).

O ciclo de criação de agências reguladoras federais avançou pela década de 2000 e, mais precisamente no ano de 2001, foi criada a Agência Nacional de Transportes Terrestres, oficialmente identificada pela sigla ANTT. A criação se deu por meio de uma lei ordinária, a de n. 10.233, de 5 de junho de 2001.

Em sua lei de criação foi estabelecida uma organização administrativa que previa a condução do trabalho de gestão por uma diretoria colegiada, formada pela figura do Diretor-Geral e mais quatro diretores. A estes membros de diretoria foi designado um mandato correspondente ao período de quatro anos, admitida uma única recondução.

Em complemento, no ano de 2002, por meio do Decreto n. 4.130, foi aprovado o regulamento que deu forma ao quadro de servidores e forneceu subsídio para a posterior elaboração de regimento interno que definiu a estrutura administrativa da Agência. O decreto em questão conferiu à ANTT:

> "... sede e foro no Distrito Federal, com personalidade jurídica de direito público, submetida ao regime autárquico especial e vinculada ao Ministério dos Transportes, com a qualidade de órgão regulador da atividade de exploração da infraestrutura ferroviária e rodoviária federal e da atividade de prestação de serviços de transporte terrestre." (BRASIL, 2002)

Ainda conforme o Decreto n. 4.130/2002, para o desempenho de suas funções a ANTT disporia de um quadro de servidores formado por profissionais de nível médio e superior. Os cargos de nível médio são os de: Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres e Técnico Administrativo – e os cargos de nível superior são os de Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres e Analista Administrativo.

A organização administrativa da ANTT e seu regimente interno vigoram atualizados por meio de um regulamento próprio, a Resolução n. 5810, de 3 de maio

de 2018. Já os princípios, diretrizes e objetivos que orientam sua atuação foram dispostos na origem, na lei de criação da Agência, a Lei n. 10.233/2001. A Figura 8 é uma ilustração desenvolvida a partir da referida lei.

Princípios	▪ preservar o interesse nacional e promover o desenvolvimento econômico e social; ▪ assegurar a unidade nacional e a integração regional; ▪ proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte e dos consumidores finais quanto à incidência dos fretes nos preços dos produtos transportados; ▪ assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência; ▪ compatibilizar os transportes com a preservação do meio ambiente, reduzindo os níveis de poluição sonora e de contaminação atmosférica, do solo e dos recursos hídricos; ▪ promover a conservação de energia, por meio da redução do consumo de combustíveis automotivos; ▪ reduzir os danos sociais e econômicos decorrentes dos congestionamentos de tráfego; ▪ assegurar aos usuários liberdade de escolha da forma de locomoção e dos meios de transporte mais adequados às suas necessidades; ▪ estabelecer prioridade para o deslocamento de pedestres e o transporte coletivo de passageiros, em sua superposição com o transporte individual, particularmente nos centros urbanos; ▪ promover a integração física e operacional do Sistema Nacional de Viação com os sistemas viários dos países limítrofes; ▪ ampliar a competitividade do País no mercado internacional; ▪ estimular a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias aplicáveis ao setor de transportes.
Diretrizes	▪ descentralizar as ações, sempre que possível, promovendo sua transferência a outras entidades públicas, mediante convênios de delegação, ou a empresas públicas ou privadas, mediante outorgas de autorização, concessão ou permissão, conforme dispõe o inciso XII do art. 21 da Constituição Federal; ▪ aproveitar as vantagens comparativas dos diferentes meios de transporte, promovendo sua integração física e a conjugação de suas operações, para a movimentação intermodal mais econômica e segura de pessoas e bens; ▪ dar prioridade aos programas de ação e de investimentos relacionados com os eixos estratégicos de integração nacional, de abastecimento do mercado interno e de exportação; ▪ promover a pesquisa e a adoção das melhores tecnologias aplicáveis aos meios de transporte e à integração destes; ▪ promover a adoção de práticas adequadas de conservação e uso racional dos combustíveis e de preservação do meio ambiente; ▪ estabelecer que os subsídios incidentes sobre fretes e tarifas constituam ônus ao nível de governo que os imponha ou conceda; ▪ reprimir fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica.
Objetivos	▪ implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei; ▪ regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a: ▪ garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas; ▪ harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

Figura 8 – Quadro: princípios, diretrizes e objetivos de atuação da ANTT.
Fonte: BRASIL, 2001.

Os princípios, diretrizes e objetivos descritos acima fazem menção abrangente e genérica sobre o transporte terrestre e aquaviário. Para fins de especificidade a respeito do transporte terrestre e seus serviços – mercados regulados pela ANTT – é necessária leitura do artigo 24 da lei em questão (Lei n. 10.233/2001), pois ali estão estabelecidas as atribuições correspondentes à ANTT, dados os princípios, diretrizes e objetivos já descritos.

As atribuições da ANTT são objeto de ilustração apresentada a seguir, na Figura 9, desenvolvida com o objetivo de facilitar a compreensão sobre a atuação fática da agência reguladora em questão.

Promover	▪ pesquisas e estudos específicos de tráfego e de demanda de serviços de transporte; ▪ estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados; ▪ estudos sobre a logística do transporte intermodal, ao longo de eixos ou fluxos de produção; ▪ levantamentos e organizar cadastro relativos ao sistema de dutovias do Brasil e às empresas proprietárias de equipamentos e instalações de transporte dutoviário;
Propor	▪ ao Ministério dos Transportes, nos casos de concessão e permissão, os planos de outorgas, instruídos por estudos específicos de viabilidade técnica e econômica, para exploração da infraestrutura e a prestação de serviços de transporte terrestre;
Elaborar	▪ e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição; ▪ o seu orçamento e proceder à respectiva execução financeira.
Editar	▪ atos de outorga e de extinção de direito de exploração de infraestrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre, celebrando e gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;
Reunir	▪ sob sua administração, os instrumentos de outorga para exploração de infraestrutura e prestação de serviços de transporte terrestre já celebrados antes da vigência desta Lei, resguardando os direitos das partes e o equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos;
Proceder	▪ à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda;
Fiscalizar	▪ a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;
Autorizar	▪ projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas;
Adotar	▪ procedimentos para a incorporação ou desincorporação de bens, no âmbito dos arrendamentos contratados;
Habilitar	▪ o Operador do Transporte Multimodal, em articulação com as demais agências reguladoras de transportes;
Estabelecer	▪ padrões e normas técnicas complementares relativos às operações de transporte terrestre de cargas especiais e perigosas;
Representar	▪ o Brasil junto aos organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados na sua área de competência, observadas as diretrizes do Ministro de Estado dos Transportes e as atribuições específicas dos demais órgãos federais.
Exercer	▪ diretamente ou mediante convênio, as competências expressas no inciso VIII do art. 21 da Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, nas rodovias federais por ela administradas.
Dispor	▪ sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes.
Declarar	▪ a utilidade pública para fins de desapropriação ou de servidão administrativa de bens e propriedades necessários à execução de obras no âmbito das outorgas estabelecidas.

Figura 9 – Quadro: atribuições da ANTT
Fonte: BRASIL, 2001.

O setor de transportes terrestres, por ela regulado, representa um mercado composto pelos serviços de: transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação, exploração da infraestrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes, de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, de transporte rodoviário de cargas, da exploração da infraestrutura rodoviária federal, do transporte multimodal, e do transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias e ferrovias.

Os serviços relacionados acima eram antes prestados pela União ou, quando prestados pela iniciativa privada eram controlados pela Administração Pública direta, por órgãos de governo tais como o Ministério dos Transportes à época. Com o processo de desestatização e a criação da ANTT muitos serviços passaram a ser prestados pela iniciativa privada, se juntando aqueles que já o eram, agora sob ingerência de um ente regulador, da administração indireta (GOMIDE, 2012).

4.3 Instâncias e Mecanismos de Participação da Sociedade no Âmbito da ANTT

Em complemento à legislação descrita ao longo do trabalho, a ANTT declara a sua finalidade institucional por meio de sua página eletrônica:

> "Tem por finalidade regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, visando garantir a movimentação de pessoas e bens, harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservado o interesse público, arbitrar conflitos de interesses e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica". (ANTT, 2019)

Como declarado, é atribuição da agência atuar de modo a harmonizar interesses e arbitrar conflitos entre agentes do mercado (usuários de serviço, prestadores de serviço e governo) levando em consideração o interesse público. Sua atuação tem por objetivo garantir eficiência na prestação dos serviços e contribuir, no âmbito de sua atuação, para o desenvolvimento econômico e social do país.

4.3.1 Da descrição das instâncias e mecanismos

Para o desempenho de suas atribuições a ANTT é demandada a interagir com o universo de partes interessadas (*stakeholders*) que afetam e são afetadas por seu trabalho. Este universo pode ser representado pela Figura 10:

SERVIÇOS DE TRANSPORTES TERRESTRES SEGMENTOS DA SOCIEDADE ENVOLVIDOS E AFETADOS PELO PROCESSO DE REGULAÇÃO					
TRANSPORTE DE PASSAGEIROS		**TRANSPORTE DE CARGAS**			**INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE**
FERROVIÁRIO	**RODOVIÁRIO**	**DUTOVIÁRIO**	**FERROVIÁRIO**	**MULTIMODAL**	**RODOVIAS CONCEDIDAS**
Passageiros Empresas concessionárias Profissionais envolvidos na prestação do serviço (ferroviários, engenheiros) Comunidades afetadas pela prestação do serviço	Passageiros Empresas de ônibus Motoristas profissionais Provedores de infraestrutura (terminais)	Comércio Indústria Cadeia de produção e comercialização de combustíveis Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP Comunidades afetadas pela prestação do serviço	Comércio Indústria Agricultura Empresas prestadoras dos serviços Comunidades afetadas pela prestação do serviço	Comércio Indústria Agricultura Demais segmentos envolvidos nas modalidades de transporte distintas	Motoristas usuários da rodovia Transportadores de Carga Transportadores de Passageiros Empresas concessionárias de rodovias Comunidades lindeiras afetadas pela prestação do serviço

Figura 10 – Quadro: segmentos da sociedade na regulação
Fonte: Elaborada pelo autor.

A agência atua celebrando contratos de concessão, emitindo autorizações e permissões em sentido estrito, conforme Lei n. 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Atua também editando resoluções, aplicando penalidades e adotando medidas administrativas.

Levantando questionamentos acerca da legitimidade de uma agência reguladora para interferir na sociedade de tal forma, editando normas, estabelecendo regras, Alves e Abílio (2017) estabelecem comparação com o Poder Legislativo. Os autores inferem que, embora não possuam representantes eleitos de forma direta pela população, as agências reguladoras produzem regras e tomam decisões relevantes, configurando o que seria uma quebra da “lógica da democracia que rege nosso Estado”.

Como contraponto, para legitimar e qualificar a produção de regras e, ao fim, resultar eficiência na prestação de serviços, as agências são demandadas a introduzir a participação da sociedade no âmbito de sua atuação (BACELLAR FILHO, 2002; BINENBOJM, 2008).

Neste contexto, a ANTT, por meio de um regulamento específico, a Resolução n. 5.624, de 21 de dezembro de 2017, dispôs sobre o que ela define como “Processo de Participação e Controle Social” em seu âmbito de atuação. Os objetivos pretendidos são declarados em seu artigo 6º:

> Art. 6º O Processo de Participação e Controle Social tem por objetivos:
>
> I. fomentar ou provocar a efetiva participação das partes interessadas e da sociedade em geral;
> II. recolher subsídios para o processo decisório da ANTT ;
> III. oferecer aos agentes econômicos, sociedade e usuários dos serviços e das infraestruturas de transportes terrestres administrados pela ANTT um ambiente propício ao encaminhamento de seus pleitos e sugestões relacionados à matéria objeto do processo;
> IV. identificar, de forma ampla, todos os aspectos relevantes à matéria objeto do processo; e
> V. dar publicidade à ação regulatória da ANTT .

Para a consecução dos objetivos declarados, a Resolução n. 5624/2017 apresenta de maneira explícita e objetiva, em seu artigo 2º, quais são os meios de “participação e controle social” no âmbito da agência:

> Art. 2º Para fins desta Resolução, são utilizados os seguintes meios de Participação e Controle Social:
>
> I – para a construção do conhecimento sobre dada matéria e para o desenvolvimento de propostas:
>
> a) Tomada de Subsídio: meio que possibilita o encaminhamento de contribuições por escrito, em um período determinado; e
> b) Reunião Participativa: meio que possibilita participação oral ou escrita em pelo menos uma sessão presencial.
>
> II – para apresentar proposta final de ação regulatória:
>
> a) Consulta Pública: meio que possibilita o encaminhamento de contribuições por escrito, em um período determinado; e
> b) Audiência Pública: meio que possibilita participação oral ou escrita em pelo menos uma sessão presencial dentro de um período de encaminhamento de contribuições por escrito.

Mais destaques são cabíveis, entre eles, a definição de procedimentos a serem adotados para a funcionalidade de Consulta Pública e Audiência Pública no âmbito da agência:

> Art. 26. O registro das Audiências Públicas e Consultas Públicas será feito por meio de relatório e conterá, no mínimo, as seguintes informações:
> I – especificação do objeto, datas e prazos;
> II – indicação da deliberação que autorizou a Audiência Pública ou Consulta Pública;
> III – nome dos componentes da mesa, no caso de Audiência Pública;
> IV – indicação dos documentos disponibilizados para o recebimento de contribuições e para embasamento técnico e procedimental;
> V – informações consolidadas sobre a quantidade de manifestações registradas na Audiência Pública ou Consulta Pública, categorizadas a partir da relevância das variáveis para análise;
> VI – descrição dos procedimentos realizados;
> VII – reprodução na íntegra das contribuições, salvo casos previstos no art. 25 desta Resolução, respectivas análises técnicas e razões de seu acolhimento ou rejeição;
> VIII – indicação dos locais de realização das sessões presenciais, no caso de audiências públicas; e
> IX – indicação dos meios utilizados para divulgação do evento.

A definição de procedimentos a serem adotados para a funcionalidade dos demais, Tomada de Subsídio e Reunião Participativa:

> Art. 28. O registro das Tomadas de Subsídio, das Reuniões Participativas e Consultas Internas será feito por meio de relatório e conterá, no mínimo, as seguintes informações:
> I – especificação do objeto, datas e prazos;
> II – nome do responsável pela condução;
> III – documentos disponibilizados para o recebimento de contribuições e para embasamento técnico e procedimental;
> IV – informações consolidadas sobre a quantidade de manifestações registradas, categorizadas a partir da relevância das variáveis para análise;
> V – descrição dos procedimentos realizados;

> VI – reprodução na íntegra das contribuições, salvo casos previstos no art. 25 desta Resolução; e
> VII – indicação dos próximos passos a serem adotados.

Anteriormente à Resolução n. 5.624/2017, a Lei n. 10.233/2001, em seu artigo 51, estabeleceu a figura da Ouvidoria como parte integrante da estrutura organizacional da Agência, com o posto de Ouvidor sendo nomeado pela Presidência da República.

Objetivamente, instâncias e mecanismos de participação da sociedade instituídos no âmbito da ANTT compõem o quadro ilustrado pela Figura 11:

Mecanismo e Instância	Descrição	Fundamento legal
OUVIDORIA	Recebe pedidos de informações, esclarecimentos e reclamações afetos à respectiva Agência, e responder diretamente aos interessados. Produz relatório circunstanciado de suas atividades.	Lei Ordinária n. 10233 Lei de criação da Agência
TOMADA DE SUBSÍDIO	Possibilita o encaminhamento de contribuições por escrito, em um período determinado.	Resolução n. 5624 Regulamento interno
REUNIÃO PARTICIPATIVA	Possibilita participação oral ou escrita em pelo menos uma sessão presencial.	Resolução n. 5624 Regulamento interno
CONSULTA PÚBLICA	Possibilita o encaminhamento de contribuições por escrito, em um período determinado.	Resolução n. 5624 Regulamento interno
AUDIÊNCIA PÚBLICA	Possibilita participação oral ou escrita em pelo menos uma sessão presencial dentro de um período de encaminhamento de contribuições por escrito.	Resolução n. 5624 Regulamento interno

Figura 11 – Quadro de instâncias e mecanismos no âmbito da ANTT.
Fonte: Elaborada pelo autor.

4.3.2 Da análise sob a perspectiva da legislação vinculante

Retomando parte do questionamento contido na problematização da pesquisa: a ANTT, considerando instâncias e mecanismos por ela disponibilizados, atende ao que determina a legislação vigente sobre participação da sociedade?

Inicialmente, tomando por referência o Decreto n. 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS, é possível concluir que a ANTT faz uso de instâncias e mecanismos designados aos integrantes da Administração

Pública federal. São eles: Ouvidoria, Audiência Pública, Consulta Pública e, em consonância com o caput do artigo 6º, lança mão de mecanismos classificados pelo decreto como complementares de diálogo junto à sociedade, sendo eles a Tomada de Subsídios e a Reunião Participativa. Dentre as instâncias e mecanismos previstos pelo Decreto e que ainda não são objeto de estabelecimento por meio de regimento interno na ANTT está a figura do Conselho.

Ainda que sob tentativa de revogação por parte do governo em exercício, o decreto em questão já foi resguardado, em termos parciais, pelo STF, e, mais recentemente, foi salvaguardado pelo parlamento que sustou a medida oriunda do Executivo que determinava a sua revogação. Em que pese tudo, ele influenciou diretamente a redação de leis posteriores, tal como, justamente, a Lei Geral das Agências Reguladoras.

Por sua vez, a Lei Complementar n. 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), se destaca pela utilização da expressão “controle social”, em sentido aderente àquele conceito identificado na análise bibliográfica – participação social e controle social, distintas formas de participação da sociedade na Administração Pública, sendo, o controle, associado às funções de acompanhamento, fiscalização e avaliação.

Ao fazer referência às tarefas de acompanhamento e avaliação da gestão fiscal de um órgão da Administração Pública, a LRF estabelece uma condição, “permanente”, e um mecanismo específico, “conselho”, naquele contexto, o da lei, o de gestão fiscal.

Em suma, a LRF associa a figura do conselho à propriedade de constância e continuidade no tempo para fins de acompanhamento de uma tarefa de gestão. A lei ainda ilustra a composição do conselho a ser estabelecido, a saber: entidades técnicas representativas da sociedade.

Ainda que disponha sobre gestão fiscal no âmbito da Administração Pública, o regulamento em questão permite, e induz, inferências sobre demais atos de gestão. Em termos de ANTT, há espaço para tal figura, a do conselho, considerando, principalmente, a natureza segmentada das frentes da atuação da ANTT e a necessidade que ela tem, inerente à sua natureza, de compor com elementos desses segmentos.

A Lei Ordinária n. 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, também é parâmetro na medida em

que a ANTT é ente regulador de mercados onde há serviços prestados pela iniciativa privada sob tais regimes. Esta lei designa ao poder concedente a tarefa objetiva de estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos aos serviços; determina ainda, inclusive, que essa figura, a da representação dos usuários de serviços, seja parte integrante de outra figura por ela estabelecida, a da comissão fiscalizadora dos serviços.

A Lei Ordinária n. 9.784/1999, ao falar sobre a instrução do processo administrativa na Administração Pública federal, estabelece a consulta pública e a audiência pública como instrumentos para coleta de manifestações e para debate sobre matéria de que trata um processo. A mesma lei também abre espaço para o desenvolvimento de “outros meios de participação dos administrados” e a ANTT assim procede; a agência disciplina o uso de consulta pública, audiência pública, bem como de outros meios complementares para a coleta de manifestações e para o debate: a Tomada de Subsídios e a Reunião Participativa.

A Lei Ordinária n. 10.233/2001, a lei de criação da ANTT, versou de maneira superficial sobre a participação da sociedade em seu âmbito. Como destaque, ela determina a realização de audiência pública para tratativas sobre direitos dos agentes econômicos ou de usuários de serviços e, de fato, a ANTT assim procede, assim consta em seu regulamento interno sobre o processo de participação da sociedade em seu âmbito.

Avançando, chega-se à Lei Ordinária n. 12.527/2011, a chama Lei de Acesso à Informação (LAI), que estabelece como diretrizes a serem seguidas: a ampla publicidade de informações de interesse público, o desenvolvimento de uma “cultura de transparência”, bem como o desenvolvimento do controle social sobre a Administração Pública. Em termos instrumentais, a LAI versa sobre Ouvidoria, Consulta Pública, Audiência Pública e admite, induzindo, a criação de outras formas de participação na administração.

A Lei Ordinária n. 13.460/2017 dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública. Ela estabelece como direito do usuário do serviço, e classifica como direito “básico”, participar no “acompanhamento” da prestação e na “avaliação” dos serviços.

No âmbito da ANTT, no regulamento interno vigente sobre participação da sociedade, não há menção objetiva a um processo de acompanhamento da prestação de serviço, bem como não há disposição sobre avaliação de serviços.

Como resultado, não são estipuladas formas objetivas de participação da sociedade nesse sentido, cabendo tais funções, por desdobramento, ao escopo de uma Ouvidoria.

O fechamento da análise documental é marcado pela referência à Lei Ordinária n. 13.848/2019, que versa especificamente sobre as agências reguladoras federais. A referida lei determina a existência de instâncias e mecanismos de participação da sociedade no âmbito das agências e vai além, ao obrigar que sejam feitas definições explícitas sobre os procedimentos que serão adotados nestas instâncias e mecanismos.

A chamada Lei Geral das Agências discorre, conceituando e descrevendo, o que será entendido como Consulta Pública, Audiência Pública e Ouvidoria, bem como também autoriza, mantendo a obrigação de estabelecimento em regimento interno, a implantação de outros meios de participação de “interessados”, de modo “direto” ou por meio de “organizações e associações” legalmente reconhecidas.

A ANTT responde afirmativamente à Lei Geral das Agências na medida em que estabelece, por meio de regimento interno, não só a existência, mas também a funcionalidade de Consulta Pública, Audiência Pública, Ouvidoria, e também de Tomada de Subsídios e Reunião Participativa, que podem ser tomados como os referidos outros meios de participação de interessados.

A ANTT possui serviços de atendimento ao público para registro de reclamação sobre serviços, para acesso à informação sobre atos da administração e para representação contra seus agentes tal qual prevê a Constituição. Da mesma forma, conforme disposto em leis e decretos que decorreram da Constituição, a ANTT tem espaço institucionalizado para participação do usuário, individualmente ou em associação.

Antecedendo o fechamento analítico, e ainda em termos de Constituição, cabe destacar que, a institucionalização de instâncias e mecanismos participação da sociedade alinham a ANTT a preceitos constitucionais na medida em que há indução a uma aproximação entre Estado e sociedade, rompendo com práticas e estruturas centralizadoras, características do funcionamento pretérito da Administração Pública.

Por fim, em termos específicos e descritivos, verifica-se que, no âmbito da ANTT, os meios de participação da sociedade foram organizados e disciplinados em torno de duas etapas do processo de preparação de uma ação regulatória: a

primeira delas, a construção de conhecimento e desenvolvimento de propostas, e a segunda, apresentação de proposta final.

Desta forma, embora a resolução faça menção à “controle social”, a leitura crítica de seu conteúdo permite concluir que não há definição quanto a meios específicos que permitam o exercício de controle por parte da sociedade; não há instâncias e mecanismos para observação crítica e intervenção sobre a ação regulatória efetivada, condizentes com a função fiscalizatória, corretiva, descrita na literatura.

Neste ponto, é deveras pertinente retomar, em conotação de destaque, o fundamento teórico levantado pela pesquisa:

> “... participação social possui, conceitualmente, estrutura e função diversa do controle social, mas ambos são elementos complementares de um mesmo processo” (CAMPOS, 2013, p.7).
>
> “A distinção é relevante porque ambos são chave para a governança democrática: a participação social como um meio para democratizar a Administração Pública; o controle social para aumentar sua *accountability*” (CUNILL GRAU, 2013, p. 300).

4.3.3 Da análise sob perspectiva dos paradigmas da Administração Pública

> ‘O paradigma participativo é inerente a ambos os modelos de gestão (**gerencial e societal**) ... os diversos segmentos da sociedade participam na formação do querer da Administração Pública e do controle sobre a atuação do administrador público...” (MENEZES, 2005, p.7)

Retomando parte do questionamento: a ANTT, considerando instâncias e mecanismos por ela disponibilizados, atende ao que preconizam os paradigmas da Administração Pública atuais?

Em relação aos paradigmas no contexto brasileiro, a ANTT assimila o paradigma gerencial na medida em que, por natureza, atua como ente regulador especializado, com primazia do caráter técnico, mas assumindo a participação da sociedade como ferramenta de gestão para: i) construção do conhecimento sobre dada matéria, ii) para o desenvolvimento de propostas e iii) para apresentar proposta final de ação regulatória, como declarado em sua Resolução que disciplina o processo de participação da sociedade.

Em relação ao paradigma societal, a ANTT igualmente o assimila na medida em que insere a participação da sociedade como suporte à tomada de decisão e como fator de legitimação da decisão tomada; o resultado prático é a possibilidade de construção de normas chanceladas por um processo democrático participativo, fator que adentra o campo da participação sociopolítica, para além do caráter técnico consultivo. Resguardo seja feito em relação aos limites impostos pelo caráter técnico da atuação institucional da agência e pela supremacia do interesse público em detrimento do interesse isolado das partes interessadas no processo regulatório.

Considerando ambos os paradigmas, percebe-se que há espaço e oportunidade para internalização de instâncias e mecanismos que tenham a propriedade de viabilizar fiscalização, avaliação e controle sobre os atos e sobre a atuação da ANTT. O controle social é elemento necessário para o desenvolvimento de uma agência orientada pela eficiência na gestão e pela qualidade na prestação de serviços públicos. Da mesma forma, o controle social é elemento necessário para organizar e orientar a atuação da agência em torno das demandas da sociedade.

4.3.4 Da perspectiva de atuação para qualificação

Na medida em que o regulamento específico, a Resolução n. 5.624/2017, que dispõe sobre o “Processo de Participação e Controle Social” no âmbito da ANTT, prevê que não serão excluídas outras formas de participação da sociedade previstas em lei, torna-se oportuno repercutir o conhecimento adquirido em função da pesquisa sobre literatura e práticas na Administração Pública. É o momento para apresentar uma contribuição para o aperfeiçoamento do processo de participação da sociedade no âmbito da ANTT.

A assimilação da diferença existente entre participação social e controle social demanda, e ao mesmo tempo induz, esforço para introjeção de instâncias e mecanismos condizentes com o exercício de controle social, para complementar a já viabilizada participação social.

Resta oportuno, então, inserir, na organização administrativa da Agência, por meio de regulamento, instâncias e mecanismos que viabilizem o exercício específico de fiscalização, acompanhamento, supervisão. Instâncias e mecanismos que

permitam examinar se a Administração Pública, representada pela Agência, e seus atos, atendem à finalidade pública e aos princípios constitucionais.

Neste sentido, verifica-se que dentre as instâncias e mecanismos correntes na Administração Pública, especificamente naqueles entes congêneres à ANTT, bem como também entre aqueles destacados na literatura, o que se adequa à tarefa de viabilizar controle social é o conselho. É a figura do conselho que permite acompanhamento ao longo do tempo, dado que demais instâncias e mecanismos destacados possuem caráter associável a evento pontual: a Audiência Pública e a Consulta Pública, que são invocadas sobre dada matéria, e a Ouvidoria, que registra fato ocorrido ou contribuição pontual sobre determinada matéria (produto ou serviço).

Audiência Pública, Consulta Pública e Ouvidoria representam “solução” a problema posto, resposta a evento. O acompanhamento, para antecipação ou correção posterior, é tarefa condizente com a figura de um conselho, que apresenta também as demais propriedades: é comum a outras agências reguladoras, é destacado na pesquisa bibliográfica como mecanismo e instância de controle social, é utilizado em larga escala na Administração Pública e é objeto de institucionalização por meio de norma de maior valor em termos de hierarquia jurídica - há leis ordinárias instituindo conselhos, não apenas resoluções internas a órgãos e entes da Administração.

Neste ponto, a pesquisa permitiu apresentar resposta a dois questionamentos pontualmente pertinentes:

- Quais instâncias e mecanismos destacados na literatura estão presentes, institucionalizados, no âmbito da ANTT? Resposta: Audiência Pública, Consulta Pública, Tomada de Subsídio, Reunião Participativa e Ouvidoria.

- Quais instâncias e mecanismos, dentre os previstos na legislação ou destacados na literatura, que são pertinentes e convenientes à ANTT, mas que ainda não existem no âmbito da Agência? Resposta: Conselho.

Após o diagnóstico feito, o trabalho avança, então, para apresentação de uma proposta de qualificação, mais especificamente, uma contribuição para aperfeiçoamento do regulamento estabelecido para participação da sociedade no

âmbito da ANTT. O objetivo é qualificar o regulamento em si, tendo em vista a necessidade do caráter formal e institucionalizado dos procedimentos e da atuação da Administração Pública.

5 PROPOSTA DE QUALIFICAÇÃO

> “Assim, para que tenham maior legitimidade, os órgãos reguladores devem ser mais transparentes e acessíveis aos controles do Parlamento, do Poder Executivo e da sociedade, com a implementação efetiva de instrumentos disponíveis na legislação ...” (WIMMER E PEIXOTO, 2008, p.10)

5.1 Das premissas para a proposta

Alinhamento ao paradigma gerencial

A proposta de qualificação foi construída com o objetivo de alinhar a organização e a atuação da ANTT, no que tange à participação da sociedade em seu âmbito, ao que preconiza o paradigma gerencial da Administração Pública sobre esta temática.

Objetivamente, vislumbrou-se que os conflitos existentes e a cooperação possível entre as partes envolvidas no processo de regulação de mercado possam ser expressos, façam parte da formação e representem possibilidade de controle sobre o querer do ente regulador; que possam ser viabilizados participação social e controle social na medida em que ambos são elementos essenciais para uma gestão pública qualificada.

Alinhamento ao paradigma societal

Considerando alinhamento ao que preconiza o paradigma societal em termos de participação da sociedade, a proposta de qualificação se baseia na promoção de uma inserção mais incisiva da sociedade na atuação do ente regulador. Que haja participação social para reconhecimento e assimilação do que é demandado pela sociedade, bem como haja controle social que concorra para o aperfeiçoamento da gestão com base no cumprimento da finalidade de produzir o que é reconhecido como valor por essa sociedade.

Em tempo, o paradigma societal faz crítica apontando que, apesar de valorizar a participação da sociedade na Administração Pública, o paradigma gerencial não conseguiu dar caráter efetivo a isso. Uma forma com potencial de auferir efetividade à participação da sociedade no ente regulador em questão, é justamente instituir instâncias e mecanismos que permitam verificar o atingimento de

metas, fazer a avaliação da atuação regulatória em termos de cumprimento de finalidade.

Alinhamento à legislação vinculante

A Constituição promulgada em 1998 representou a introdução de ideais democráticos e participativos no ordenamento jurídico brasileiro. Em decorrência dela, lei maior, parâmetro, uma série de normas decorrentes instrumentalizaram a participação da sociedade na Administração Pública para atendimento aos preceitos democráticos e participativos idealizados. Participação social e controle social têm caráter vinculante e o exercício de ambos é condição para que haja respeito ao princípio da legalidade.

Desta forma, a participação da sociedade, em caráter pleno e funcional, precisa fazer parte da organização administrativa da ANTT e ser parte integrante do processo regulatório que afeta os serviços sob ingerência dela. É preciso garantir transparência e acesso à informação para que a sociedade intervenha tanto propositiva, no espectro da participação social em sentido estrito, quanto corretivamente, no espectro do controle social sobre a Administração Pública.

Analogia a práticas correlatas adotadas na Administração Pública

Práticas correlatas permitem inferências e analogias, permitem aquisição de conhecimento e desenvolvimento de técnica com base em assimilação de experiência já realizada. Tanto na Administração Pública abrangente, órgãos e entidades diversas, quanto no segmento exato onde se encontra a ANTT, agências reguladoras federais, há instâncias e mecanismos de participação da sociedade consolidados, em pleno uso, viabilizando ambas as modalidades de participação da sociedade: participação social e controle social.

Aplicabilidade ao contexto interno (ANTT)

As instâncias e mecanismos de participação da sociedade no âmbito da ANTT estão instituídos por regulamento interno, a Resolução n. 5.624. A resolução em questão institui o denominado “Processo de Participação e Controle Social”.

Buscando manter correspondência às formalidades inerentes à Administração Pública e à organização administrativa estabelecida na ANTT, a proposta de qualificação é feita no contexto de “contribuição para aperfeiçoamento do processo de participação e controle social”; é feita com o objetivo de desenvolver instâncias e mecanismos que consolidem a ANTT como um ente da Administração Pública que responde afirmativamente à legislação vigente e aos paradigmas estabelecidos, capaz de atender às necessidades e demandas da sociedade por meio de uma gestão eficiente a ponto de prover qualidade aos serviços por ela regulados.

5.2 Da proposta de qualificação

Viabilizado e corrente no âmbito da Administração Pública federal, tanto em nível abrangente, nos ministérios e secretarias da administração direta, quanto em nível específico, na administração indireta, nas agências reguladoras de mercado, a figura do conselho corresponde a um elemento ainda não existente entre as instâncias e mecanismos de participação da sociedade instituídos no âmbito da ANTT.

Em termos de participação da sociedade na Administração Pública, a figura do conselho representa adequação e congruência ao que é preconizado pelo paradigma gerencial, pelo paradigma societal, bem como dá conta de responder afirmativamente ao que determina a legislação vinculante. É na figura do conselho que os exercícios de participação social e de controle social, enquanto modalidades de participação da sociedade na Administração Pública, encontram realização prática e incisiva.

Pela forma delimitada e circunscrita em termos de tempo, espaço e pessoa pertinentes, a figura do conselho tem a propriedade de introduzir o controle social no âmbito da ANTT como nenhuma outra figura do rol de instâncias e mecanismos instituídos até o momento introduz. É inerente e exclusivo à figura do conselho a condição de permitir acompanhamento, monitoramento, observação crítica, avaliação e atuação corretiva, que são os elementos identificados na pesquisa bibliográfica e documental como definidores de Controle Social enquanto modalidade de participação da sociedade na Administração Pública.

Um conselho tem, inclusive, potencial para promover o demandado controle social complementar ao controle institucional – sendo este último, aquele interno

promovido pelo próprio ente, ou externo, promovido por CGU e Ministério Público, por exemplo. Também no aspecto de atendimento a demandas, a figura do conselho é objeto de citação literal no texto da Lei n. 13.460/2017 e o controle social, por sua vez, citado literalmente na Lei n. 12.527/2011.

Sua pertinência ganha mais destaque tendo em vista que a recente Lei n. 13.848/2019, a chamada Lei Geral das Agências Reguladoras, consolida uma ferramenta, a chamada “Agenda Regulatória”, que será um instrumento de planejamento da atividade normativa da ANTT, usada para formalizar e conduzir temas prioritários a serem regulamentados pela agência. A referida lei estabelece ainda que a Agenda Regulatória deverá ter vigência definida (prazos para desenvolvimento e conclusão de etapas), alinhada com os objetivos do plano estratégico da Agência, integrando seu plano de gestão anual.

O instrumento de planejamento estabelecido, a Agenda Regulatória, considerando os paradigmas da administração e a legislação vigente, demanda um mecanismo, uma instância de participação da sociedade, que permita seu acompanhamento no tempo, que permita a verificação de sua evolução, do cumprimento das etapas e das ações contidas.

> “Assim, dos compêndios da teoria, podemos extrair de FAYOL a seguinte definição: “o controle consiste em verificar se tudo está correndo em conformidade com o plano adotado, as instruções emitidas e os princípios estabelecidos. Seu objetivo é apontar as faltas e os erros para que se possa retificá-los e evitar a sua reincidência. Aplica-se a tudo: coisas, pessoas e atos .”” (FAYOL, 1976, p. 143, apud GOMES, 2015, p. 903)

Entre as instâncias e mecanismos ora estabelecidos no âmbito da ANTT, não há um que detenha prerrogativa ou propriedade para “verificar se tudo está correndo em conformidade com o plano adotado”. Então, nenhum dos mecanismos existentes permite participação plena e efetiva da sociedade, como preconizado pelos paradigmas da Administração Pública e pelo ideário contido no ordenamento jurídico brasileiro. A limitação do processo de participação da sociedade no âmbito da ANTT às instâncias e mecanismos já existentes na Resolução n. 5.624/2017 seguirá permitindo que exista tão somente a participação social, modalidade delimitada de participação da sociedade, e não o controle social.

A ideia de conselho se compatibiliza com a ANTT também na medida em que a agência é constituída e estruturada para atuar em mercados segmentados, mais

precisamente: transporte de cargas, transporte de passageiros e infraestrutura rodoviária. Retoma-se aqui a ilustração feita por meio da Figura 8 - Quadro: Segmentos da Sociedade na Regulação, porém com o acabamento tempestivo e pertinente, possível a partir da análise feita, tomando a forma da Figura 12.

MERCADOS, SERVIÇOS E PARTES INTERESSADAS POR SEGMENTO					
TRANSPORTE DE PASSAGEIROS		**TRANSPORTE DE CARGAS**			**INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA**
Segmento FERROVIÁRIO	Segmento **RODOVIÁRIO**	Segmento **DUTOVIÁRIO**	Segmento **FERROVIÁRIO**	Segmento **MULTIMODAL**	Segmento **RODOVIAS CONCEDIDAS**
Partes Interessadas Passageiros Empresas concessionárias Profissionais envolvidos na prestação do serviço (ferroviários, engenheiros) Comunidades afetadas pela prestação do serviço	**Partes Interessadas** Passageiros Empresas de ônibus Motoristas profissionais Provedores de infraestrutura (terminais)	**Partes Interessadas** Comércio Indústria Cadeia de produção e comercialização de combustíveis Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP Comunidades afetadas pela prestação do serviço	**Partes Interessadas** Comércio Indústria Agricultura Empresas prestadoras dos serviços Comunidades afetadas pela prestação do serviço	**Partes Interessadas** Comércio Indústria Agricultura Demais segmentos envolvidos nas modalidades de transporte distintas	**Partes Interessadas** Motoristas usuários da rodovia Transportadores de Carga Transportadores de Passageiros Empresas concessionárias de rodovias Comunidades lindeiras afetadas pela prestação do serviço
↓	↓	↓	↓	↓	↓
RESPECTIVO CONSELHO SETORIAL	**RESPECTIVO CONSELHO SETORIAL**	**RESPECTIVO CONSELHO SETORIAL**	**RESPECTIVO CONSELHO SETORIAL**	**RESPECTIVO CONSELHO SETORIAL**	**RESPECTIVO CONSELHO SETORIAL**
- conselhos setoriais compostos por representantes das partes interessadas em cada segmento, respectivamente -					

Figura 12 – Quadro: Conselhos em Perspectiva.
Fonte: Elaborada pelo autor.

Neste exato sentido, o artigo 11 da Lei Geral das Agências Reguladoras estabelece que cada agência “poderá estabelecer, em regimento interno, outros meios de participação de interessados em suas decisões, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas”. Então, é oportuno e razoável que se providencie a existência da figura do conselho no âmbito da ANTT, considerando a segmentação de mercados e serviços, característica destacada da atuação da Agência, onde cada um especificamente, contém seu universo de partes interessadas e matérias correspondentes.

> “Com a reforma administrativa de cunho gerencial, consolidada pela Emenda Constitucional de n.19, a participação popular foi alçada à categoria de garantia constitucional, intentando por termo ao insulamento burocrático e fortalecer a legitimidade da Administração Pública. Registre-se que o paradigma participativo surge no contexto de uma Administração Pública erigida sob a plataforma do Estado subsidiário, cuja tônica é a

> parceria com a iniciativa privada na prestação do serviço público, a exigência da atuação pública eficiente e a presença de controle de resultados, além da forte função regulatória.” (MENEZES, 2005, p.2)

A existência de conselhos setoriais na estrutura da Agência vai ao encontro do paradigma gerencialista na medida em que envidaria pelo espectro da eficiência e da eficácia de gestão por meio do controle de resultados e metas. Da mesma forma, corresponde aos preceitos societais na medida em que proveria à estrutura técnica da agência um instrumento perene de apoio à gestão por meio da participação da sociedade.

Enquanto demais instâncias e mecanismos de participação da sociedade já existentes na Agência dizem respeito a ações e circunstâncias restritas, a novidade, um conselho setorial, daria conta de processos abrangentes, com atributos de gestão tais como propriedade, estabilidade, perenidade e capacidade de produzir e acumular conhecimento pertinente. Os atributos referidos permitem, inclusive, mitigar um aspecto comum na interação entre “especialistas” e “leigos”: a assimetria de conhecimento que leva à prevalência do corpo técnico de um ente administrativo em detrimento da percepção da realidade contida na manifestação das partes interessadas.

Desta forma, em resumo, são apresentados os seguintes termos como proposta para fins de qualificação do processo de participação da sociedade no âmbito da ANTT, institucionalizado por meio da Resolução n. 5.624/2017:

1. Instituição de conselhos setoriais.

    - Conselhos setoriais correspondentes aos segmentos de atuação da Agência (mercados e serviços regulados).
    - Conselhos setoriais a serem incluídos no rol de instâncias e mecanismos de participação da sociedade de modo a viabilizar o exercício de controle social sobre a Agência.
    - Conselhos setoriais instituídos de maneira formal, integrantes da estrutura administrativa da Agência, com funcionalidades, prerrogativas e atribuições a serem definidas, tendo o conceito delimitado de controle social como referência.

E, de modo complementar, é pertinente e oportuno promover atualização da Resolução n. 5.624/2017, ou mesmo considerar o ajuste proposto em caso de edição de nova resolução. Atualização, ou ajuste, com base na substituição de termos e expressões conforme segue:

2. Substituição, ao longo do texto, da expressão “participação e controle social”, pela expressão “participação da sociedade”.
    - A expressão “participação da sociedade” dará conta de abarcar os conceitos, distintos e delimitados, de participação social e controle social, facilitando a compreensão e instrumentalização de ambos.

3. Substituição da expressão “meios e ferramentas”, pela expressão “instâncias e mecanismos”.
    - A expressão “instâncias e mecanismos” permitirá alinhamento à Política Nacional de Participação Social, que usa os referidos termos, bem como estabelecerá simetria em relação à terminologia verificada nas fontes bibliográficas e documentais.

Com a atualização proposta, o texto passará, a título de ilustração:

Do impreciso constante:

Resolução nº 5624, de 21 de dezembro de 2017
*Dispõe sobre os **meios** do Processo de **Participação e Controle Social** no âmbito da ANTT e dá outras providências.*

Para o apropriado a constar:

Resolução nº 5624, de 21 de dezembro de 2017
*Dispõe sobre **instâncias e mecanismos** do Processo de **Participação da Sociedade** no âmbito da ANTT e dá outras providências.*

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação da sociedade na Administração Pública é decorrência de construção política e de ordenamento jurídico baseados em preceitos democráticos. Em complemento, valores paradigmáticos, gerencial e societal, aliados a uma ampla legislação vinculante estabelecem parâmetros para interação entre a máquina administrativa e a manifestação interveniente da sociedade.

Neste contexto, instâncias e mecanismos para consecução de participação da sociedade, uma vez institucionalizados, atuam com potencial para auferir qualidade à gestão da coisa pública e, por isso, são uma valiosa ferramenta de gestão para órgãos e entidades que exercem a função administrativa.

No âmbito da ANTT, conforme descrito ao longo do diagnóstico organizacional, a participação da sociedade já é objeto de um regulamento interno, uma resolução específica que estabelece instâncias e mecanismos para tanto. É um aspecto positivo a se destacar, a sociedade já tem acesso à Agência e pode estabelecer comunicação formal, fazendo manifestação sobre sua atuação e sobre os serviços por ela prestados ou por ela regulados.

Contudo, a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e as análises empreendidas permitiram constatar que Participação da Sociedade, em termos conceituais, não se limita à expectativa de inserção em processos de deliberação ou oportunidades de manifestação contributiva ou questionadora. E aqui é oportuno destacar a importância da adoção de conceitos precisos, da utilização de termos e expressões em sentido estrito, tanto por respeito à norma culta da língua oficial, quanto por resguardo em relação às implicações do direito administrativo.

Isto posto, o conceito Participação da Sociedade, conforme apurado pela pesquisa, tem sentido pleno quando abordado sob a perspectiva de suas duas modalidades de exercício, representadas pelos conceitos devidamente delimitados: Participação Social e Controle Social.

Neste sentido, a contribuição apresentada pretende ser um produto que promova acréscimo qualitativo ao modelo administrativo-organizacional praticado na ANTT. Uma contribuição baseada em conhecimento produzido a partir de pesquisa científica de natureza aplicada, que representa, inclusive, adequação às características de atuação regulatória segmentada da Agência.

Objetivamente, a proposta de qualificação apresenta a perspectiva fundamentada de inclusão de um novo integrante à relação de instâncias e mecanismos já instituídos. Este novo integrante, a figura do Conselho, tem o potencial de permitir o exercício de controle social, aprimorando, como um todo, o processo de participação da sociedade no âmbito da Agência, já instrumentalizado de modo a permitir o exercício de participação social, a outra modalidade.

Como invocado na introdução deste trabalho, a ANTT é um ente da Administração Pública e exerce a função administrativa praticando atos administrativos que tem sua razão na consecução de uma finalidade pública. E para tanto, para consecução da finalidade pública, um ente não pode prescindir de participação da sociedade em sua plenitude. Participação social e controle social concebidos em sentido estrito legitimam a função administrativa e apuram o ato administrativo, pois são determinantes para a definição do que é valor público a ser produzido.

REFERÊNCIAS

ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Institucional**. 2019. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/institucional/index.html>. Acesso em: 15 jan. 2019.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 2, p. 19-49, abr./jun. 1999.

ABREU, Julio Cesar Andrade de; OLIVERIA, Virgílio Cézar da Silva e; KRAEMER, Carlos Frederico Bom. Uma Análise de Construtos Teóricos Sobre Participação e Gestão Social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 17, n. 48, p. 34-51, 2019.

ALBUQUERQUE JUNIOR, Antônio Eduardo, et al. As Agências Reguladoras Federais e os Canais de Controle e Participação da Sociedade. **Gestão e Sociedade**, v. 7, n. 18, p. 303-325, 2013.

ALVES, Fernando de Brito; ABILIO, Juan Roque. O poder regulador das agências reguladoras e as garantias democráticas: questões críticas. **JURIS - Revista da Faculdade de Direito**, [S.l.], v. 27, n. 2, p. 155-188, dez. 2017.

AMORIM, Sônia Naves David. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/Sociedade. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 94-104, 2000.

ANDRADE, Daniela Meirelles; CASTRO, Carolina Lescura de Carvalho; PEREIRA, José Roberto. Cidadania ou "estadania" na gestão pública brasileira? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 177-190, fev. 2012.

ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos; SANTOS FILHO, José Emilio dos; GOMES, Fábio Guedes. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 739-759, abr. 2015.

ARAÚJO, Maria Paula Nascimento. Redemocratização e justiça de transição no Brasil. **Studia Storica**, v.33, p. 67-85, 2015.

ASSIS, Marluce Maria Araújo; VILLA, Tereza Cristina Scatena. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 11, n. 3, p. 376-382, 2003.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, M. L. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. Teoria e Sociedade. **Revista dos Departamentos de Ciências Política e de Sociologia**, UFMG, n. especial, 2005.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Texto para discussão 1739, IPEA, Brasília, v. 1, p. 7-24, 2012.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Poder normativo de entes reguladores. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 230, p. 153-162, out. 2002.

BATTEZINI, Andy Portella; REGINATO, Karla Cristine; ZAMBAM, Neuro José. Acesso à informação, debate público e direito ao desenvolvimento. **Revista de Direito Brasileira**, v. 16, n. 7, p. 242-255, 2017.

BENEDICTO, Samuel Carvalho et al. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na Administração Pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 15, n. 2, p. 286-300, 2013.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BORGES, Alice Gonzales. O controle jurisdicional da Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 192, p. 49-60, abr. 1993.

BRASIL. Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)**. Brasília, nov. 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. **Lei n. 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987compilada.htm>. Acesso em: 20 fev. 2018.

BRASIL. **Lei n. 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 19 fev. 2018.

BRASIL. **Lei n. 10.233**, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10233.htm>. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL, Grupo de Trabalho Interministerial. **Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro**. Brasília: Casa Civil. Câmara de Infra Estrutura – Câmara de Política Econômica, 2003. Disponível em: <http://www.reformadagestaopublica.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao_das_agencias_reguladoras_-_casa_civil.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2018.

BRASIL. **Regulação de serviços públicos e controle externo / Tribunal de Contas da União** – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Desestatização, 2008.

BRASIL. **Lei n. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em 13 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 8243**, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em 13 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Cidadania, Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Participação e Controle Social**. Publicado em 1º jul. 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/participacao-e-controle-social>. Acesso em 13 fev. 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.460**, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm>. Acesso em 13 fev. 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.848**, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras (...). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm>. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 47, v.120, n.1, p. 7-29, jan./abr. 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 1, p. 5, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Lua Nova, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.49, n. 1, pp.5-41, jan./abr. 1998b.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998c.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 5-29, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In Pinheiro, Wilheim e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001. p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Réplica: comparação impossível. **RAE Debate**, v 45, n 1, jan-mar 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, Estado-Nação e Formas de Intermediação Política. **Lua Nova: Revista de Cultura Política**, São Paulo, 100, p. 155-185, 2017.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular". **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul. 1992.

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. **Ouvidoria: uma análise de sua utilização como ferramenta de gestão no âmbito da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)**. 2009. 95 f. Dissertação (mestrado) – Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2009.

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 48, n. 1, p. 55-82, 2014.

CABRAL, Cristiane Helena de Paula Lima; ANDRADE, Mayra Thais Silva. A Integração que deu Certo: O Mercosul Social e a Efetivação dos Direitos Fundamentais. **Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL**, v. 2, n. 2, p. 100-115, 2011.

CAMPOS, César Augusto Cunha. **A participação e o controle social nas agências reguladoras de saneamento básico**. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP. 2013.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. **Ouvidoria Pública como Instrumento de Mudança.** Texto para Discussão n. 1480**.** IPEA, Rio de Janeiro, mar. 2010.

CARDOSO, Andre Luis Rabelo; NUNES, André. A Participação Popular e Os Paradigmas da Administração Pública. **Revista NAU Social** - v.6, n.10, p. 35-43 mai./out. 2015.

CARVALHO, Antônio Ivo de. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: FASE / IBAM, 1995

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

CASTRO, Camila Moreira de. Alguns aspectos da implementação da Análise de Impacto Regulatório no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 323 a 342, abr. 2014.

CAVALCANTE, Maria Lailze Simões Albuquerque. Ouvidorias Públicas: conceito, papel, evolução e qualidade no controle social. **Revista Controle: Doutrinas e Artigos**, v. 12, n. 2, p. 266-281, 2014.

CGU - Controladoria-Geral da União, Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília, 2012a.

CGU - Controladoria-Geral da União. **Texto-base da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial**. Brasília, 2012b.

CGU - Controladoria-Geral da União. **Manual de Ouvidoria Pública: rumo ao sistema participativo**. Brasília, 2015.

CLÈVE, Clemerson Merlin. O Cidadão, a Administração Pública e a Nova Constituição. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 27, n. 106, p. 81-98, abr./jun. 1990.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **CNJ Serviço: Conheça a hierarquia das leis brasileiras**. 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/87763-cnj-servico-conheca-a-hierarquia-das-leis-brasileiras>. Acesso em: 22 jan. 2018.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 83-106, nov. 2005.

COSTA, Patricia Vieria da. **Desenho institucional e o relacionamento das agências com os órgãos supervisores**. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Políticas Públicas e Gestão Governamental, 2009. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador, p. 27-30, out. 2009.

COUTINHO, Rayanne Liberal. Participação e expertise técnica nas Agências Reguladoras: a regulação deve se submeter à vontade da maioria? **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 1-20, maio 2018.

CUNHA, Marcio Felipe Lacombe da. IAB aprova PL que cria a Lei Geral das Agências Reguladoras**. IAB - Instituto dos Advogados Brasileiros**, 2019. Disponível em: <https://www.iabnacional.org.br/noticias/iab-aprova-pl-que-cria-a-lei-geral-das-agencias-reguladoras>. Acesso em: 13 de abril de 2019.

CUNILL GRAU, Nuria. **Modelos de controle e de participação sociais existentes na Administração Pública federa**l. ANTERO, Samuel, Antero; SALGADO, Valéria Alpino Bigonha (Org.). Participação Social: textos para discussão. Brasília: Editora IABS, p. 143-320, 2013.

DA SILVA E OLIVEIRA, Virgílio Cézar; PEREIRA, José Roberto. Sociedade, Estado e Administração Pública: Análise da Configuração Institucional dos Conselhos Gestores do Município de Lavras (MG). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 19, n. 64, jan. 2014.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**, Brasília. Editora da UnB, 2001.

DALMOLIN, Luciano. **Participação social, controle social da Administração Pública e democracia participativa**. Monografia de graduação. Curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A defesa do cidadão e da res publica. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 125-30, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública — Concessão, Permissão, Franquia, Terceirizações e Outras Formas.** 4. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DRUMOND, Alexandre Matos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; SILVA, Edson Arlindo. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública - RAP**, v. 48, n. 1, p. 3-25, fev. 2014.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **Controle Social – Módulo 1 Introdução e Conceitos Básicos**. Apostila. Brasília, 2015a.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **Controle Social – Módulo 3 Controle Social e Cidadania I**. Apostila. Brasília, 2015b.

EVANS, Mark. **Participação o social: lições aprendidas da Europa**. ANTERO, Samuel, Antero; SALGADO, Valéria Alpino Bigonha (Org.). Participação Social: textos para discussão. Brasília: Editora IABS, p. 11-105, 2013.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959-979, dez. 2016.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 51, n. 202, p. 07-29, abr./jun. 2014.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Transparência e controle social na Administração Pública. **Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 1, 2013.

FIGUEIREDO, Vanuza Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. **Revista Contabilidade e Controladoria**, [S.l.], v. 6, n. 1, maio 2014.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática ea mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública - RAP**, v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018.

FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 36, n. 70, p. 115-133, 2015.

GASPARETTO, Patrick Roberto. Limites, possibilidades e alcance do poder regulamentar face o princípio da legalidade e a realização dos direitos fundamentais. **Direito e Desenvolvimento**, v. 3, n. 2, p. 240-269, 2012.

GASPARETTO, Patrick Roberto. Mudança nas funções do estado e as parcerias público-privadas no meio ambiente. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, v. 2013, n. 62, p. 507-540, 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p.57-63, abr. 1995.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo da EAESP/FGV) – São Paulo: EAESP/FGV, 2003.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **A gênese das agências reguladoras de transportes: o institucionalismo histórico aplicado à reforma regulatória brasileira dos anos de 1990**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. As agências reguladoras. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 6, mai/jun/jul, 2006.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 357-378, abr. 2013.

HAIR, Jr. Joseph. F.; BABIN, Barry; MONEY, Arthur. H.; SAMOUEL, Phillip. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HOLANDA, Nilson. Reforma administrativa e reforma do Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 44, n. 2, p. 117-131, 1989.

JOURAVLEV, Andrei. Participação dos consumidores no processo regulatório. **Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto**. Editores. Fortaleza: Pouchain Ramos, p. 20-36, 2007.

KRAEMER, Carlos Frederico Bom; VILLELA, Lamounier Erthal; VIANNA, Márcio de Albuquerque. Gestão e Controle Social no Programa Nacional de Alimentação Escolar: o Caso no Município de Paraty-Rj. **NAU Social**, v. 10, n. 18, 2019.

KEINERT, Tania Margaret Mezzomo. Os paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 41-48, 1994.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza; et al. **Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização**. Textos para discussão 1951. IPEA: Brasília. 2014.

LINO, Rafaela Paiva Brandão; BRITTO, Paulo Augusto Pettenuzzo. As Ouvidorias como Mecanismos de Participação Social no Processo Regulatório: Discursão e Estudo de Caso. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. p. 18 – 40, ed. 4, dez. 2014.

LYRA, Rubens Pinto. **Paradigmas da ouvidoria pública e proposta de mudança**. In: CARDOSO, Antonio Semeraro Rito e MENEZES, Ronald do Amaral (orgs) p. 103-132. Brasília: Instituto de Pesquisas Ecônomicas e Sociais (IPEA), 2016.

MAIA, Tatyana de Amaral. Civismo e cidadania num regime de exceção: as políticas de formação do cidadão na ditadura civil-militar (1964-1985). **Revista Tempo e Argumento**, v. 5, n. 10, p. 182-206, 2013.

MACHADO, Igor Suzano. 25 anos da Carta constitucional de 1988: caminhos e descaminhos na concretização da ordem jurídico-institucional da Constituição cidadã. **Revista de Direito**, v. 5, n. 2, p. 37-58, 2013.

MARRARA, Thiago. As fontes do Direito Administrativo e o Princípio da Legalidade. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 1, n. 1, p. 23-51, 2014.

MARQUES, Teresa Cristina Schneider; LOUAULT, Fredéric. Trinta anos da "Constituição cidadã": contribuições da História e da Ciência Política. **Estudos Ibero-Americanos**, v. 44, n. 2, p. 230-234.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, p. 7-30, abr. 2010.

MARTINS, Teresa Cristina Monteiro; BERMEJO, Paulo Henrique de Souza. Os fatores determinantes da participação na produção coletiva de ideias para solução de problemas públicos. **Revista de Administração Público - RAP**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 417-434, jun. 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. Reforma do Estado, Transparência e Democracia no Brasil. **Revista Académica de Economia**, n. 26, 1-34. 2004

MATIAS-PEREIRA, José. Administração Pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública - RAP**, v. 42, n. 1, p. 61-82, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **Regulação econômica e social e participação pública no Brasil**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madri, p. 2-5, nov. 2004.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do estado regulador. **Novos estudos CEBRAP**, n. 76, p. 139-156, 2006.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELO, Rafael Cerva; POSSA, Lisiane Bôer. Democracia no SUS, como estamos? Um debate sobre a participação social a partir da literatura recente. **Saúde em Redes.** Porto Alegre. Vol. 2, n. 4, p. 393-408, 2016.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. **A participação popular como fonte de legitimidade democrática da Administração Pública**. X Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma dele Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 – 21 out. 2005.

MERGULHÃO, Rossana Teresa Curioni; JUNIOR, Bazilio de Alvarenga Coutinho; MACHADO, Elton Fernando Rossini. A Constituição Imperial de 1824: Uma breve análise dos aspectos sociais, políticos, econômicos jurídicos. Araucaria. **Revista**

Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, v. 13, n. 26, p. 101-118, 2011.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, jul. 2018.

MILANI, Carlos 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 - RAP**, v. 42, p. 551-579, 2008.

MIRANDA, Mariele de Fátima Soares et al. A ouvidoria como mecanismo de participação social: o caso da Agência Nacional de Vigilância Sanitária-Anvisa. **Revista de Ciências Humanas**, v. 17, n. 1, 2017.

MODESTO, Paulo. A nova lei do processo administrativo. **Revista Pública e Gerencial**, Salvador, Ano I, n. 2, 1999.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. **Jus Navigandi**, n. 54, fev. 2002.

MODESTO, Paulo. Participação Popular na Administração Pública: Mecanismos de Operacionalização. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n°. 2, abril/maio/junho de 2005.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2014.

MONTAMBEAULT, Françoise. Uma Constituição cidadã? Sucessos e limites da institucionalização de um sistema de participação cidadã no Brasil democrático. **Estudos Ibero-Americanos**, v. 44, n. 2, p. 261-272, 2018.

MORAIS, Ronaldo Queiroz de. 2012. Castello Branco e Costa e Silva: o Estado Militar e a normalização na caserna. **Revista História: Debates e Tendências**. 10, 2 (jun. 2012), 293-307.

OGU – OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. **Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo**. Brasília: OGU, 2012.

OLIVEIRA, Licurgo Joseph Mourão de. Prolegômenos da atividade regulatória Brasileira. **Revista Prim@ Facie-Direito, História e Política**, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), v. 3, n. 5, p. 125-146, 2004.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Participação Administrativa. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 167-194, abr./jun. 2005.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

OLIVEIRA, Virgílio César. PEREIRA, José Roberto. OLIVEIRA, Vânia Aparecida. **Paradigmas de Administração Pública e Conselhos Gestores Municipais: Velhas Abordagens de Gestão em Novos Arranjos Institucionais?** In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2007, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2007

OLIVEIRA, Saulo Carneiro. **O Controle sobre a Administração Pública no Brasil: Controle Institucional e Controle Social**. Resumo - Anais da 62ª Reunião Anual da SBPC, Natal (RN), jul. 2010.

OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de; OLIVEIRA, Regina Coeli de. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 105, p. 5-29, mar. 2011.

OLIVEIRA, Thiago Francisco Silva de. **OUVIDORIA DA UFCG: controle social e melhoria da gestão universitária**. Dissertação Mestrado UFCG. 2016.

PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. Rio de Janeiro, **Revista de Administração Pública - RAP**, 40(4): 523-543, jul./ago. 2006.

PAIM, Jairnilson Silva. A Constituição Cidadã e os 25 anos do Sistema Único de Saúde (SUS). **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 10, p. 1927-1936, out. 2013.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista Administração Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, mar. 2005a.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. FGV Editora, 2005b.

PAULA, Ana Paula Paes de. Tréplica: comparação possível. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 51-52, 2005c.

PECI, Alketa. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **Revista Administração Contemporânea.** v. 11, n. 1, p. 11-30, mar. 2007.

PEREIRA, Antonio Kevan Brandão. Teoria democrática contemporânea: o conceito de Poliarquia na obra de Robert Dahl. **38º Encontro Anual da Anpocs**. 2014.

PEREIRA, Rafael Morais et al. Conselhos gestores de políticas públicas: relações entre Estado e sociedade civil no contexto local. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v. 5, n. 1, p. 29-40, 2016.

PERES JR, Miguel Rivera; PEREIRA, José Roberto. Abordagens teóricas da Gestão Social: uma análise de citações exploratória. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.12, n. 2, p. 221-236, jun. 2014.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343 a 1368, dez. 2009.

PIRES, José Cláudio Linhares; PICCININI, Maurício Serrão. A Regulação dos Setores de Infra-Estrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, F., MOREIRA, M.M. (orgs**). A Economia Brasileira nos Anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces sociestatais" nos programas federais**. Brasília: Ipea. Texto para Discussão, n. 1707, 2012.

PRODANOV, Cleber Cristiano; DE FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2ª ed. Editora Feevale, 2013.

RAUSCH, Rita Buzzi; SOARES, Maurélio. Controle social na Administração Pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 4, n. 3, p. 23-43, 2010.

ROCHA, Juliana D.; BURSZTYN, Maria Augusta. A importância da participação social na sustentabilidade do desenvolvimento local. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 7, n. 11, p. 45-52, 2005.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. • A legitimação do estado pela cidadania e pelos direitos fundamentais. **Revista Ciência et Praxis**, v. 2, n. 03, p. 13-18, 2009.

ROCHA, Diones Gomes da; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **O Exercício do Controle Social sobre a Administração Pública com o auxílio dos Tribunais de Contas Brasileiros**. VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. Madrid, Espanha. 2016.

ROLIM, Leonardo Barbosa; CRUZ, Rachel de Sá Barreto Luna; SAMPAIO, Karla Jimena Araújo de Jesus. Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: uma revisão narrativa. **Revista Saúde em Debate**, v. 37, p. 139-147, 2013.

SANTOS, Cibelle Cristina da Silva; BASTOS, Raquel Littério de. Participação social: a construção da democracia na saúde brasileira. **Revista Brasileira em Promoção da Saúde**, v. 24, n. 3, p. 266-273, 2012.

SAULE JR, Nelson. A participação dos cidadãos no controle da administração pública. **Pólis Papers**, v. 1, p. 20-43, 1998.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 24, p. 115-137, 2002.

SILVA, Sílvio Éder Dias da et al. Constituição cidadã e representações sociais: uma reflexão sobre modelos de assistência à saúde**. Revista da Escola de Enfermagem da USP**, vol.44, n.4, pp.1112-1117, 2010.

SILVA, Mariana Batista da. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Revista Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 969-992, ago. 2012.

SILVA, Fábio Ferreira da.; LEITE, Haroldo Cristovão Teixeira. Práticas de controle social na do poder executivo: um estudo dos entes federativos brasileiros. **Revista Ciências Administrativas**, v. 19, n. 2, p. 419-445, 2013.

SILVA, Tadeu Fernando da. **Controle social no âmbito do município de Cerro Corá/RN: um estudo da atuação dos membros do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB**. 2016. 146 f. Dissertação – Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, Brasil, 2016.

SIRAQUE, Vanderlei. **O controle social da função administrativa do estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1988**. Dissertação Mestrado em Direito – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2004.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SOARES, Evanna. A audiência pública no processo administrativo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002.

SORTE, Kézia Louzada Boa; DOS SANTOS, Madson Mendes. As influências ideológicas no processo de construção da Constituição “cidadã” de 1988. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 17, n. 200, p. 95-102, 2018.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite; LIMA, Paula Pompeu Fiuza; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação. **Argumentum**, v. 4, n. 1, p. 152-172, 2012.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**, p. 17-45. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o globo: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Editora Cortez, 2002

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VENTURA, Manuel; DOCA, Geralda. Especialistas defendem critérios técnicos para nomeações em agências reguladoras. **O Globo**, 22 jul. 2018. Disponível em: <

https://oglobo.globo.com/economia/especialistas-defendem-criterios-tecnicos-para-nomeacoes-em-agencias-reguladoras-22908850>. Acesso em: 17 abril de 2019.

VERGARA, Silvia Constant. **Método de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas. 2008.

WIMMER, Miriam; PEIXOTO, Elisa V. L. **Participação e Democracia nas Agências Reguladoras: como se conjugam Autonomia Decisória, Especialização Técnica e Participação Popular na ANATEL**. In: XXXII Encontro da ANPAD – EnANPAD, 2008, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, set.2008.