

# ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO E A GESTÃO PARTICIPATIVA: DILEMAS E POSSIBILIDADES NO BRASIL CONTEMPORÂNEO.

URSULA DIAS PERES, ANA PAULA FRACALANZA,  
ANDRÉ GALINDO DA COSTA, RAQUEL GAMMARDELLA RIZZI

## INTRODUÇÃO

A discussão sobre a evolução de diferentes políticas públicas no Brasil, como as de educação e saúde, é algo frequente tanto no meio acadêmico, como na própria gestão pública. É interessante notar, no entanto, que é mais fácil conseguir mapear a demanda dessas políticas, em geral, o déficit de atendimento, do que suas estruturas de oferta.

A estrutura de governança das políticas públicas, que é fundamentalmente determinante de suas possibilidades de oferta, dá-se a partir da construção de um arcabouço institucional que envolve aspectos legais, políticos, sociais e econômicos, nem sempre de fácil compreensão e muitas vezes também de difícil operação.

O objetivo deste capítulo é apresentar a abordagem da economia institucional aplicada ao setor público. Trata-se de um ensaio teórico-empírico, fruto de debates do grupo de pesquisa em políticas públicas e gestão participativa do PROMUSPP/ EACH/ USP. A partir da discussão teórica sobre estruturas de governança no setor público, utilizando modelo analítico desenvolvido em Peres (2007) e da governança participativa, de Avritzer (1994, 1997, 2008), Gurza Lavalle (2011), Pires (2000) e outros, buscou-se construir um arcabouço teórico que permitisse, em conjunto com o levantamento de um caso empírico – o Orçamento Participativo de São Carlos, trazer alguns apontamentos sobre as dificuldades e possibilidades da gestão participativa.

## ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Da literatura da Nova Economia Institucional sabe-se que estruturas de governança são mecanismos desenvolvidos nas organizações, pelos agentes econômicos para lidar com os custos de transação<sup>1</sup>, buscando reduzi-los (WILLIAMSON,1985).

Como apresentado em Peres (2007), são utilizadas pelas organizações, basicamente três tipos de estruturas de governança: a que se dá através do mercado, uma forma híbrida e a forma hierárquica.

A estrutura de governança a partir do mercado tem um controle menor sobre o comportamento dos indivíduos e o sistema básico de ajuste é via preço. A híbrida é uma forma de coordenação dos indivíduos através de sistemas de incentivos e contratos que permitam o controle da racionalidade limitada e do comportamento oportunista. Já a estrutura hierárquica se dá quando há a internalização total das atividades em uma única organização (WILLIAMSON, 1985).

Da teoria de Coase (1937), temos que a mudança institucional do mercado para a hierarquia – analisando apenas os dois extremos possíveis de estruturas de governança – tem impacto muito significativo no comportamento individual. As instituições simultaneamente determinam as regras do jogo (ambiente macro institucional) e condicionam as escolhas individuais sob estas regras. Se considerarmos um ambiente de informação perfeita, o comportamento dos indivíduos deverá apresentar-se como o de agentes maximizadores de resultados; será diferente, porém, em outros tipos de ambiente institucional (numa hierarquia, por exemplo). Miller (1992) acredita que, a depender da incerteza e assimetria de informações do ambiente organizacional, a coordenação desta se dará mais em função do direcionamento hierárquico do que pelo mecanismo de preços ou por sistemas de incentivos. (PERES, 2007)

Analisando os três tipos possíveis de estrutura de governança, tem-se que a estrutura que mais se adapta e melhor explica as organizações do setor público é a hierarquia.

Em uma estrutura hierárquica, a autoridade é importante, o ajuste não se dá via preços, a informação tende à assimetria e é necessário entender que nem sempre o resultado mais eficiente é o que maximiza o bem-estar

1 Para compreensão da teoria dos Custos de Transação ver AZEVEDO (2000).

os agentes. Nesse ambiente são necessárias outras habilidades individuais para o relacionamento interdependente entre os membros da organização, e assim o comportamento será distinto do previsto no modelo neoclássico, regido pelo ajuste de preços. Nesse tipo de organização, importa a visão de mundo e crenças ideológicas dos indivíduos e do líder, em especial. Isto é, regras informais (ambiente micro institucional) têm impacto relevante no comportamento dos indivíduos (NORTH, 1990).

O quadro 1 a seguir sintetiza as características dos três tipos de estrutura de governança mencionados.

	<b>MERCADO</b>	<b>HÍBRIDA</b>	<b>HIERÁRQUICA</b>
<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<p>Neste tipo de estrutura de governança os incentivos são fortes e o ajuste se dá via preços. Há pouca necessidade de controles administrativos e os contratos são cumpridos sem riscos de comportamento oportunista.</p>	<p>Nesta estrutura, os incentivos são médios, visto que existem falhas de mercado que impossibilitam ajustes autônomos via preço. É então necessária a coordenação dos indivíduos dentro de sistemas de incentivos e contratos que colbam o comportamento oportunista e possam reduzir os custos de transação em ambiente de informação assimétrica.</p>	<p>Na estrutura hierárquica, os incentivos são fracos e existe forte impacto das falhas de mercado, a ponto de prejudicar o cumprimento de contratos sujeitos sempre à ação oportunista dos agentes. Neste ambiente, a barganha pode ser ineficiente e há necessidade de coordenação e imposição da autoridade política para a busca de resultados eficientes.</p>

Quadro 1 – Estruturas de Governança  
 Fonte: PERES (2007), p.20.

Conforme disposto em Peres (2007), Miller (1992) argumenta que, em uma hierarquia, as forças capazes de ajustar o arranjo institucional existente e minimizar perdas são externas. Ou seja, o controle externo da hierarquia é fundamental para que o comportamento do corpo gerencial seja direcionado à busca de resultados eficientes, mais do que à satisfação de dirigentes e funcionários. Essas forças serviriam como um compromisso para a busca da eficiência organizacional.

A partir da análise do modelo de estruturas de governança e da compreensão do modelo hierárquico, é importante destacar que a chave para a compreensão do desempenho eficiente de algumas hierarquias está muito mais nas

diferenças políticas das organizações do que nas econômicas. Na opinião de Miller (1992), a organização deve ser encarada como uma arena para liderança política, ideologia e definição de objetivos, e não como a manipulação gerencial de incentivos econômicos e estruturas formais. (PERES, 2007)

Diante do exposto, podemos concluir que, dependendo do ambiente econômico e institucional, e da existência de maiores ou menores custos de transação, a estrutura de governança tenderá a ser mais hierárquica do que contratual ou híbrida. No caso de organizações públicas, como veremos no próximo item, a implicação da estrutura de governança hierárquica está no fato de que esta implica obrigatoriamente a necessidade de um bom sistema de incentivos interno, com grande controle externo, para que se possa buscar eficiência.

Na análise das estruturas de governança no setor público é fundamental considerar alguns elementos diferentes dos considerados em organizações privadas, tais como: atores relevantes para as transações; custos no processo das políticas públicas; e algumas outras características peculiares da governança em organizações do poder público.

#### ATORES

No setor público, seja na administração direta ou de agências reguladoras, ou ainda em empresas públicas, é importante considerar quatro grupos de atores, representados aqui pelo poder executivo, legislativo, a burocracia estatal e a sociedade civil, que atuam e transacionam interna e externamente às organizações públicas da administração do estado.

I - Poder Executivo – aqui temos políticos eleitos, bem como pessoas de confiança que os acompanham a cada mandato eletivo para ocupar cargos de gestão nas administrações das esferas de governo, tendo sob seu controle a burocracia estatal. Entre outras motivações, destaca-se a defesa de uma plataforma programática, como também o auto-interesse e a busca de reeleição, ou do poder político. Sua sustentação pode se dar através de um partido ou coligação partidária, podendo implicar maior ou menor pressão de grupos de interesses, a depender do grau de coesão da coligação e de representação destes no Poder Legislativo e na sociedade civil.

II - Legislativo – os membros do Poder Legislativo são representantes eleitos nas três esferas de governo para representar a sociedade civil. Têm como responsabilidade principal o controle das ações do Executivo e a avaliação e

proposição de leis. Sofrem também pressão de diversos grupos de interesse e suas ações são calculadas em função da defesa de plataformas programáticas que acreditem, mas também da quantidade de votos que podem render, tendo em vista o objetivo da reeleição ou manutenção do poder político.

III - Burocracia – a burocracia estatal se constitui no corpo gerencial do aparelho do Estado para a execução das políticas públicas. Sob o comando político, formulam, executam e avaliam processos. São funcionários em geral dotados de capacidades específicas para seus cargos e com estabilidade constituída como forma de preservação contra perseguição e descontinuidade político-administrativa. Esses agentes, segundo a teoria da escolha pública<sup>2</sup>, agem racionalmente e são motivados pelo auto-interesse, sendo analisados por essa teoria a partir de modelos principal-agente (BORSANI, 2004). São também motivados pela organização e manutenção das regras institucionais definidas

IV - Sociedade civil – segundo Horn (1995), os atores políticos oriundos da sociedade civil são afetados pelas políticas públicas, tanto por seus benefícios, como por seus custos. Assim como os outros atores, têm racionalidade limitada e participam da vida política na busca de seus interesses individuais, que podem ou não se coadunar com interesses coletivos. Sua participação, contudo, se dá apenas quando o benefício dessa ação compensa o custo do tempo empregado na atividade. Assim, a maioria das pessoas permanece, na maior parte do tempo, racionalmente ignorante do que se passa no processo político. Os custos de organizar e manter uma ação coletiva são aqui particularmente importantes. Grandes grupos de interesses difusos encontram maior dificuldade de sustentar sua participação no processo político ou de exercer influência sobre as administrações públicas do que pequenos grupos cujos membros têm um alto interesse específico em uma determinada lei ou política pública (HORN, 1995).

#### CUSTOS DE TRANSAÇÃO

As transações no setor público, dentro do espectro considerado nesta análise, estão relacionadas à criação, execução, monitoramento e avaliação de

<sup>2</sup> Para uma descrição mais detalhada da teoria da escolha pública, ver Borsani (2004).

políticas públicas, a partir da interação dos atores apontados. Existem vários custos envolvidos nestas transações; são relacionamos a seguir alguns de maior relevância, a partir da análise de Horn (1995):

I - Um primeiro custo de transação está associado ao tempo e esforço gastos pelos políticos, tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo, na busca de acordo sobre determinada política pública. A existência de conflito e incerteza aumenta o custo de definição de regras claras e precisas e tende a promover leis e políticas públicas vagas. Este caráter vago, por sua vez, traz consigo outros problemas a serem balanceados, pois os benefícios criados por tais leis e políticas não são claros, dificultando a verificação de cumprimento dos objetivos.

II - Outro custo de transação reside no fato de que a duração dos benefícios propostos por uma política pública é afetada por problemas de compromisso de longo prazo, em função da maior ou menor habilidade de legisladores e executivos de alterar, emendar e substituir leis e regras. Em uma democracia, não existe garantia de que uma mudança de legislatura não leve à revisão de regras de uma determinada política pública. Segundo Moe (1990), isto causa incerteza política. Este processo representa um custo político de transação, visto que não é possível garantir-se à sociedade civil a durabilidade dos benefícios de uma política pública.

III - Outro custo pode vir do fato de que o Poder Executivo, o Poder Legislativo, a burocracia e sociedade civil não têm necessariamente o mesmo entendimento, compromisso e energia para programar, administrar, monitorar e avaliar as políticas públicas, de modo que os benefícios de uma política específica podem não se concretizar. Isto implica um custo de agência, principalmente entre Poder Executivo e burocracia.

IV - O custo de monitoramento da burocracia pode ser visto dentro de um modelo principal-agente aplicado, que poderíamos analisar de duas formas. A primeira forma relaciona os objetivos do ator principal, o político, e os objetivos e motivações do ator subordinado, a burocracia. Neste primeiro modelo, deve haver um desenho de estrutura de governança onde o principal consiga controlar o agente no intuito da execução de seus objetivos, isto é, a execução das políticas públicas da forma como foram concebidas em seu governo, e para isso será necessário o uso de um sistema de incentivos que permita essa indução. Este sistema de incentivos tem uma complexidade específica, visto que a burocracia tem uma função de utilidade diferente dos agentes econômicos numa

estrutura de mercado, de modo que incentivos ligados puramente a incrementos financeiros em contrapartida ao desempenho individual têm pouca eficácia no controle das ações burocráticas. Na segunda construção de modelo principal-agente, o principal seria a sociedade civil, receptora da política pública, e o agente seria a organização como um todo, composta pelos políticos e burocracia estatal. Aqui existe uma sutil mudança de conceito, pois não necessariamente a política pública de interesse da sociedade civil é aquela idealizada politicamente. Ou ainda, a idealização pode ser distinta da execução, constituindo-se a sociedade civil num importante ator no controle do comportamento do agente<sup>3</sup>.

V - Um último tipo de custo de transação, aqui relacionado, existe em função da falta de clareza, por parte da sociedade civil, a respeito dos benefícios privados ou custos associados a determinada política pública. Essa falta de clareza é maior quando o financiamento de uma política se dá totalmente em função do pagamento de impostos, cujo ônus recai sobre boa parte da sociedade de forma não individualizada. Nestas circunstâncias, o apoio a determinada política pública dependerá da aversão ao risco do cidadão: quanto maior esta, menor a tendência a apoiar novas políticas (HORN, 1995).

#### CARACTERÍSTICAS ESPECIAIS DAS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Como apresentado em Peres (2007), existem características importantes das políticas públicas que tornam mais complexas as estruturas de governança no setor público. Essas características, na opinião de Dixit (2002), são: I) multiplicidade de principais; II) multiplicidade de tarefas ligadas às políticas públicas; III) reduzida competição e IV) complexidade na motivação dos agentes.

##### I) MULTIPLICIDADE DE PRINCIPAIS

A multiplicidade de principais existe em virtude de as ações do governo, através de sua administração direta ou indireta, afetarem grande parte da

<sup>3</sup> Este modelo pode ser ainda mais complexo se analisarmos sob o ponto de vista de múltiplos principais, conforme Dixit (2002). Esta questão será discutida na seção seguinte.

sociedade. Isto se dá em função de muitos serviços serem caracterizados como bens públicos, gerarem externalidades, ou ainda, serem providenciados através de subsídios fiscais<sup>4</sup> (DIXIT, 2002).

Ao lado disso, há uma série de grupos de interesse preocupados não só com os resultados do governo, mas com os insumos e a forma como o governo os produz. Neste sentido, fornecedores se preocupam em influenciar os processos de compras públicas e os sindicatos de trabalhadores se preocupam com as condições de trabalho e os próprios sistemas de incentivos criados internamente às estruturas de governança públicas. Os representantes do Poder Legislativo são também principais interessados tanto na forma quanto nos resultados de uma política, visto que cabe a esses a fiscalização das ações do Executivo. Assim, temos vários grupos de interesse engajados em uma barganha política multidimensional. E a sociedade civil, enquanto usuária das políticas públicas é sempre em primeira e última instância um principal neste modelo.

Dessa forma, na visão de Dixit (2002), dependendo da área governamental que se analise, podemos entender as administrações públicas como estruturas com vários principais agindo em um jogo não-cooperativo, buscando cada qual influenciar as ações conforme seu auto-interesse. A consequência de uma sociedade dividida entre grupos de interesse que jogam pelos recursos públicos tenderá a ser Pareto-inferior, isto é, os custos da atividade caçadora de renda são maiores que os benefícios privados obtidos por alguns agentes ou grupos (SILVA, 2004). Nesse sentido, quanto maior a informação assimétrica e a incerteza envolvendo determinado setor do governo, e quanto maior o poder de barganha de pequenos grupos de poder, maior sua possibilidade de maximizar ganhos de bem-estar, valendo-se de falhas institucionais e falta de controle interno e externo à organização pública, prejudicando a eficiência da política pública e apropriando para poucos os recursos que iriam, em outra circunstância, beneficiar a sociedade de uma maneira geral.

Considerando que alguns grupos têm poder de barganha suficiente para dominar instituições ineficientes, podemos derivar a conclusão de que estes grupos podem inclusive dominar o Estado, na medida em que dominam seu aparelho estatal – as instituições do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2004; PZREWORSKI, 1995). No processo de perda de autonomia do Estado e sua captura por grupo ou grupos de poder, é fundamental a influência da burocracia. Isto porque, se

4 O subsídio aqui entendido significa a produção de bens e serviço através da cobrança de impostos dos contribuintes e não pela taxação direta dos serviços e bens oferecidos.

o agente público burocrata for movido por seus interesses privados e sujeitar-se a pressões de grupos de interesses, e somando-se esse fato à assimetria de informação existente entre o agente e o principal, temos o ambiente perfeito para desvios de conduta. Ao não haver controles eficazes, pode haver a cooptação desses agentes para uma ação específica de um grupo de interesse, ações clientelistas, e até corrupção (PZREWORSKI, 1995).

Neste contexto é importante ressaltar, como exposto por Silva (2004) que as escolhas públicas não são puramente técnicas ou gerenciais. Não existe neutralidade total em relação à tomada de decisão de política pública. A influência política opera tanto positiva quanto negativamente. Não é possível querer diminuir ou desconsiderar a natureza eminentemente política desse processo, sob o risco de proceder a análises totalmente equivocadas (PERES, 2007).

Assim, é importante frisar a necessidade de supervisão de todo o ciclo da política pública na busca de eficiência e eficácia no gerenciamento público. Essa supervisão precisa ser realizada dentro de uma estrutura de governança que consiga trabalhar um sistema de incentivos, buscando redimensionar o comportamento do agente para um resultado mais próximo do ideal, do ponto de vista do principal, de forma a levar o agente a agir de forma transparente e arcar com as consequências de suas ações (SILVA, 2004).

## II) MULTIPLICIDADE DE TAREFAS

Segundo Dixit (2002), em organizações do setor público, existe sempre a expectativa de que se possa cumprir uma multiplicidade de tarefas. Isto se dá, pois se espera que a administração pública almeje uma série de objetivos distintos a partir do cumprimento de funções alocativas – entrega de bens e serviços, ajuste e regulação do mercado visando equilíbrio entre oferta e demanda de bens; funções distributivas e redistributivas – políticas fiscais e tributárias que visem ajustes de renda e transferência de renda a grupos mais necessitados; funções estabilizadoras – controle de agregados econômicos como inflação, emprego, juros e câmbio. Obviamente a manutenção de todas as tarefas ao mesmo tempo, em especial em ambientes federativos, é complexa e de difícil execução. Quando consideramos os escopos das políticas por áreas de governos, a complexidade aumenta com a possibilidade de políticas de transportes serem, por exemplo, incompatíveis com políticas ambientais e de saúde. Dessa forma, é possível afirmar que a interação dos objetivos não necessariamente

é clara em geral e mesmo dentro de uma organização específica, tampouco é obrigatoriamente priorizada de forma a otimizar agentes, insumos e processos.

### III) REDUZIDA COMPETITIVIDADE

A oferta de bens e serviços pelo setor público de forma monopolista ou quase monopolista pode incorrer em problemas relacionados à reduzida competitividade nesses setores. Este fato pode dificultar o controle de custos e a qualidade dos resultados e trazer menor resposta às preferências da sociedade. A privatização não é solução muitas vezes em função do tipo de bem em questão, ainda mais quando há aspectos multidimensionais, como principais e tarefas. Dependendo do tipo de organização e dificuldade de verificação de resultados, pode haver indução a altos custos de transação e comportamento oportunista pelas firmas, sem garantia de uma atuação socialmente eficiente. Esse problema é agravado em setores onde nem mesmo existe apelo para atuação privada, reforçando a perversidade dos incentivos na ausência de competição (DIXIT, 2002; HORN, 1995).

### IV) MOTIVAÇÃO DOS AGENTES

A questão da motivação dos agentes numa estrutura de governança pública é de extrema importância, visto que os sistemas habituais de incentivos baseados no incremento de renda, em função do desempenho individual, têm aplicabilidade extremamente complexa. Assim como vimos na estrutura de governança hierárquica, existem fatores internos à organização que dificultam a leitura correta do desempenho individual. Além disso, em uma estrutura de governança pública, mais do que em uma estrutura privada, existe uma motivação ligada a questões ideológicas e de crença individual, dificilmente mensuráveis, que independe de qualquer sistema de incentivo, e pode induzir o comportamento dos agentes para o cumprimento ou não de tarefa. Assim, a motivação na burocracia muitas vezes depende mais de fatores ideológicos e políticos, como identificação do corpo burocrático com a política pública a ser implementada, do que com sistemas de remuneração especificamente criados (DIXIT, 2002; HORN, 1995; MILLER, 1992).

É importante também mencionar que dentro de organizações fortemente constituídas por classes de profissionais<sup>5</sup>, existe forte tendência ao comportamento corporativo, seguindo bases definidas através de suas associações e sindicatos. Este profissionalismo tem uma correlação grande com preocupações de carreira, ou seja, incentivos implícitos, muito mais do que com aqueles baseados em remuneração por produtividade (DIXIT, 2002).

O quadro 2 abaixo resume características de organizações no setor público e a complexidade de estruturas de governança criadas para resultados eficientes socialmente.

<b>Custos de transação</b>	Tempo de negociação entre atores; custo de agência – supervisão dos agentes; problemas de compromisso de longo prazo – oportunismo político.
<b>Atores</b>	Poder Executivo, Poder Legislativo, burocracia e sociedade civil.
<b>Características</b>	Multiplicidade de principais e tarefas, reduzida competitividade e complexidade na motivação dos agentes.
<b>Incentivos e Estrutura de Governança</b>	Estrutura de governança hierárquica, onde incentivos internos são fracos e há complexidade para coordenação e motivação dos agentes em função de características da burocracia estatal e da reduzida competitividade do setor público. A possibilidade de reeleição pode significar um incentivo forte para os executivos nas organizações públicas, induzindo ao oportunismo político. Nesta situação, a vinculação orçamentária pode ser adotada como solução. Esta, contudo, torna ainda mais importante a questão de accountability no setor público. Estrutura de governança hierárquica, onde incentivos internos são fracos e há complexidade para coordenação e motivação dos agentes em função de características da burocracia estatal e da reduzida competitividade do setor público. A possibilidade de reeleição pode significar um incentivo forte para os executivos nas organizações públicas, induzindo ao oportunismo político. Nesta situação, a vinculação orçamentária pode ser adotada como solução. Esta, contudo, torna ainda mais importante a questão de <i>accountability</i> no setor público.

Quadro 2 - Custos de Transação e Governança no Setor Público  
 Fonte: PERES 2007, p.27.

5 No entendimento de Wilson (1989), um profissional seria definido como alguém que recebe importante prêmio ocupacional de um grupo de referência, cuja associação é limitada àquelas pessoas que receberam formação educacional específica e seguem um código de conduta definido pelo grupo. Poderíamos identificar as classes dos médicos e professores no setor público a partir desta caracterização.

Em suma, a existência de complexos custos de transação, associados a características específicas do setor público, leva organizações da administração direta – onde há grande dificuldade em definir objetivos e medir resultados das políticas públicas e identificar como melhor atingir tais objetivos – a serem geridas em uma estrutura hierárquica. Isto é resultado também da existência de reduzida competição e de incentivos fracos internos à motivação e direcionamento do comportamento da burocracia (DIXIT, 2002; MILLER, 1992).

Neste sentido, é importante lembrar que, como pontuado por Miller (1992), a busca de resultados eficientes em uma estrutura de governança hierárquica, passa pelo controle de elementos externos a esta, implicando a necessidade de existência de *accountability* dessas organizações (SILVA, 2004).

Essa *accountability* tem sido discutida, demandada e estudada com profundidade no Brasil nos últimos 30 anos. A análise dos movimentos sociais e da retomada da democracia participativa na década de 1980 buscam demonstrar a necessidade e os benefícios do aumento do controle social na busca do aumento da eficiência das organizações públicas e da efetividade das políticas públicas. Há ainda questões e dilemas a serem tratados. Vejamos um breve relato desses tópicos na próxima seção.

## **A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E AS POSSIBILIDADES DE CONTROLE SOCIAL DAS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO**

Os movimentos sociais, que reivindicavam demandas específicas a partir da década de 1970 no Brasil, juntamente com o movimento Diretas Já, que se opunha ao regime político ditatorial, vieram a promover mobilizações e ações relevantes. Suas atividades apresentaram-se em forma de protestos e organizações formais que iriam ter reflexo sobre as instituições políticas e influenciar a agenda de formulação de políticas públicas (AVRITZER, 1997)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Para tratar das formas de organização e mobilização da época, Avritzer (1997) utiliza-se do termo “novo associativismo” indicando certa ruptura com o associativismo religioso tradicional e a redução da vida sindical e o fortalecimento de organizações temáticas que tratam de questões de gênero, meio ambiente, moradia, direitos da criança e do adolescente, reforma agrária, entre outros.

Para Avritzer (1994), o modelo de sociedade civil emergente no Brasil durante as décadas de 1970 e 1980 reivindicava novas práticas políticas e instituiu novas formas de ação. Também é sua característica a oposição ao modelo político autoritário do regime militar e à importação de estruturas democráticas representativas dos países ditos desenvolvidos.

O Brasil é marcado então por diversas experiências participativas ainda no fim do regime militar, onde em alguns casos, como maneira de se opor ao sistema político autoritário, alguns governos municipais passam a realizar um maior contato com a sociedade através de espaços de comunicação ou de ações conjuntas com a população. Têm-se como exemplos destacados disso os que ocorreram nas cidades de Boa Esperança (ES), Diadema (SP), Lajes (SC), Piracicaba (SP) e Vila Velha (ES) entre a segunda metade da década de 1970 e a primeira metade da década de 1980 (SOUZA, 2001; PIRES, 2000).

Em função da conjuntura política, social e econômica e das mobilizações realizadas pelo movimento Diretas Já, em 1985 há grandes avanços rumo à redemocratização a partir da eleição indireta para presidente contando com civis e não mais militares como candidatos. Mas, um grande marco institucional das demandas sociais emergentes foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã. A mesma foi resultado da Assembleia Nacional Constituinte que se formou em 1986.

Essa iria refletir reivindicações em forma de direitos sociais como garantias universais e de dever do Estado.<sup>7</sup> Além do mais, lançava diversos institutos legais que garantiriam a retomada de um Estado democrático de direito.<sup>8</sup>

A CF/88 traz no seu conteúdo a previsão de elementos de democracia participativa, com o intuito de aprofundar a experiência de democracia representativa e de superar a tradição de concentração de poder na tomada de decisões estimulada por regimes autoritários e centralizadores no Brasil. A garantia de participação da sociedade é apresentada na CF/88 em diversos campos de políticas como a saúde, educação, assistência, cultura, planeja-

7 É visível como a garantia pela CF/88 da educação, saúde, previdência social, assistência, moradia, a busca pela redução das desigualdades e o cumprimento da função social da propriedade, entre outros, é reflexo da mobilização de grupos sociais por certas demandas. (BRASIL, 2005)

8 Entre os institutos democráticos presentes na CF/88 podem-se destacar a separação entre os três poderes, o conjunto de direitos e garantias individuais, coletivos e políticos, a liberdade de associação político partidária, as eleições diretas, o sufrágio universal e a liberdade de expressão. (BRASIL, 1988)

mento urbano, entre outros (BRASIL, 2005). Dessa forma, a interpretação da CF/88 mostra como a mesma traz à tona o princípio da participação.

Desde o final dos anos 1980, no Brasil, têm-se apresentado vários arranjos participativos nas instâncias de tomada de decisão política que se aproximam bastante de modelos de democracia participativa. Esses trazem também uma necessidade de adaptação do Estado e da gestão pública para se adequar aos novos modos de relacionamento gerados.

As diversas formas de participação da sociedade junto ao Estado apresentam diferentes características em maior ou menor nível de iniciativa governamental ou da própria sociedade. Na atualidade, elas também recebem o status de instituições dado seu nível de garantia legal ou de prática informal (GURZA LAVALLE, 2011).

Segundo Avritzer (1994), a redemocratização teria sido fundamental para a institucionalização de mecanismos legais capazes de estabelecer uma relação de transparência entre a sociedade civil e o Estado. São alguns dos modelos mais populares de participação e democracia direta existentes hoje no Brasil<sup>9</sup>:

- **Plebiscitos:** Plebiscitos são uma forma de consulta à população que acontece anteriormente à formulação de uma lei e que a o art. 14 da CF/88 afirma ser condição da soberania popular. Rabat (2010) diz que o uso desse instrumento para tomada de decisões diferentes daquelas previstas pela constituição foi extremamente raro. A lei nº 9709/98 regulamentou o plebiscito em instâncias municipais, estaduais e distritais, desde que previstas as condições em suas leis orgânicas e constituições estaduais.
- **Referendos:** Os referendos muitas vezes são vistos de forma semelhante aos plebiscitos; no entanto, diferenciam-se já que tratam da capacidade de o povo ratificar uma lei depois de pronta. Assim como o plebiscito é garantido pelo art. 14 da CF/88.
- **Conselhos de política:** São resultados diretos da Lei orgânica da saúde e da Lei orgânica da assistência social. Expandiram-se para diver-

<sup>9</sup> Cabe esclarecer que essa lista não é exaustiva, já que existem outros arranjos participativos que se enquadram também como de democracia direta. Porém optou-se por destacar esses por serem mais comuns.

sas áreas e temáticas, sendo que em alguns casos sua existência e seu funcionamento são condicionantes para repasses em forma de transferências orçamentárias. Baseiam-se em um espaço consultivo e muitas vezes deliberativo para discussão em determinadas áreas de políticas públicas congregando representantes tanto do Estado quanto da sociedade civil. Hoje é possível observar inúmeros conselhos nacionais, estaduais, distritais e municipais que tratam de diversos temas como educação, saúde, segurança, assistência social, criança e adolescente, transporte, meio ambiente, entre outros (TATAGIBA, 2005)

- **Orçamento Participativo:** O orçamento participativo (OP) é uma experiência brasileira inovadora, que teve sua origem ainda no período do regime militar e que tem como caso mais emblemático o de Porto Alegre (RS). Estudos apontam que tenha existido mais de 200 casos de OP pelo Brasil e pelo mundo (PIRES, 2000). O OP é basicamente a organização de plenárias regionais e temáticas para debater e decidir onde vão se dar investimentos em bens e serviços a partir de parte dos recursos financeiros do orçamento público.
- **Audiências públicas:** As audiências públicas são um meio de troca de informação entre sociedade e administração pública, onde não se cria como regra uma obrigação entre as partes. Serve como uma forma de o gestor público comunicar aos interessados e afetados por suas decisões e também ouvi-los. Apesar de na maior parte das vezes elas se darem em função da vontade da administração pública, existem casos em que se fazem obrigatórias por lei. Isto acontece quando, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101/00) determina que para a aprovação das leis orçamentárias é necessário que haja audiências públicas.
- **Plano diretor municipal<sup>10</sup>:** O plano diretor em si não tem como principal objetivo servir de arranjo participativo e sim ser um planejamento predominantemente técnico que orienta a ocupação do solo urbano por um período futuro de 10 anos. O estatuto da cidade (Lei 10.257/01), em seu art. 40 define que o Plano diretor deve ter ampla publici-

10 Entre as questões que estão envolvidas no plano diretor destacam-se a "...reabilitação de áreas centrais da cidade e sítios históricos; avaliação e atividades em áreas rurais; políticas habitacionais, regularização fundiária; transporte e mobilidade; saneamento ambiental; estudo de impacto de vizinhança; instrumentos tributários e de indução de desenvolvimento; desenvolvimento regional;..." (REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 265)

dade e acesso de suas informações e documentos, e que durante a sua elaboração e posteriormente a ela é necessário realizar debates e audiências públicas com a população e com associações representativas da comunidade. A participação no plano diretor deve ocorrer através de audiências, plenárias e oficinas e contando com representantes do poder público, empresariais e da sociedade civil (Avritzer, 2008).

Estes arranjos participativos seriam frutos de uma complexa interação sem muita divisão clara entre Estado e sociedade civil. As tentativas de análise de ambas esferas por meio de uma separação entre as mesmas mostram-se cada vez mais falhas se levarmos em consideração que:

La constitución recíproca entre – Estado y sociedad, o entre instituciones políticas, por un lado, y los actores de la sociedad ocurre mediante procesos que, a lo largo del tiempo y en el mismo movimiento, moldean y van siendo moldeados por las diferentes instituciones políticas existentes. (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2011, p. 209)

Para Vaz e Pires (2011), conceitos de participação social que busquem homogeneizar os cidadãos e entender que toda negociação entre sociedade e Estado gera como resultado a alocação de bens e serviços públicos, devem dar lugar a um substrato analítico que considera a co-responsabilização e a co-gestão entre Estado e sociedade.

Diante disso, um campo de trabalho e pesquisa que se abre e se mostra cada vez mais intenso e com uma capacidade cada vez maior de reunir interessados é aquele que tenta entender as instituições participativas na sua relação com as instituições do Estado<sup>11</sup>. Esta prática também parece ter certa urgência na medida em que:

11 Gurza Lavalle (2011) apresenta quatro frentes de trabalho emergentes nos estudos da relação entre instituições participativas e instituições do Estado. São elas a análise das normas legais garantidas pelo direito, estratégias políticas e participativas, efeitos da institucionalização e da burocratização nos arranjos participativos e efeitos reais nas políticas públicas.

Embora os canais institucionalizados de participação estejam vinculados a órgãos estatais, façam parte da estrutura administrativa do Estado, nas análises eles parecem estar – soltos no ar, na medida em que pouco sabemos sobre como dialogam com a estrutura burocrática do Estado. (TATAGIBA, 2008, p. 226)

Parece surgir no tratamento das questões que envolvem a institucionalização dos arranjos participativos, a possibilidade de estudo dos mesmos em relação aos custos de transação e estruturas de governança no setor público. As teorias neo-institucionalistas parecem ser capazes de ter aparatos teórico-metodológicos capazes de fornecer uma compreensão abrangente das relações entre Estado e sociedade.

Considerando-se que a coordenação em uma organização busca superar os custos de transação, considera-se que as instituições participativas podem ter sua importância conforme sejam capazes de estabelecer mecanismos externos de incentivo e supervisão que garantiriam melhores níveis de eficiência e eficácia. Dessa forma, a participação pode ser uma variável interessante para compor a construção da estrutura de governança no setor público, considerando que nessa área a mesma admite predominantemente a forma hierárquica.

## **OP DE SÃO CARLOS**

As teorias neoinstitucionalistas de custos de transação e estrutura de governança demonstram capacidade teórico-analítica para análise do modelo de participação denominado orçamento participativo. Isto se dá, sobretudo, com relação as suas características institucionais e em suas relações com o Estado. Desta forma, realizar-se-á uma análise do OP do município de São Carlos (SP) sob a perspectiva dessa teoria.

São Carlos (SP) é um município localizado na região administrativa central do estado de São Paulo e que conta com uma população estimada em 2012 de 226.322 habitantes. Seu IDH-M de 0,841 é considerado bom e seu índice de Gini está acima da média nacional, sendo de 0,41<sup>12</sup>. A cidade é destaque

12 Fonte de informações: IBGE cidades@ - <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> (acessado em 02/12/2012)

por seu alto número de instituições de ensino superior e pesquisa, recebendo o título pela lei nº 12.504/11 de capital nacional de tecnologia.

Apesar dos relevantes níveis de indicadores sociais e de contar com um aparato científico, acadêmico e tecnológico consideravelmente alto, o município de São Carlos (SP) não possui uma tradição associativa e de mobilização social significativa ao longo de sua história. Exemplo disso encontra-se no fato que suas associações de moradores entre 1993 e 2000 foram dirigidas por cargos comissionados (SOUZA, 2011). Mesmo nessas condições, o município de São Carlos (SP) teve um modelo de orçamento participativo que existiu durante 12 anos, entre 2001 e 2012, durante três mandatos de governo do Partido dos Trabalhadores (PT).

A partir do mapeamento de quatro grupos de atores envolvidos no setor público (poder executivo, legislativo, burocracia e sociedade civil), far-se-á uma análise de suas influências mais marcantes no OP de São Carlos (SP) no período de sua existência. Essa análise aponta para o fato de que não necessariamente esses grupos apresentam os mesmos interesses, o que pode aumentar os custos de transação.

A começar pelo poder executivo, o mesmo apresenta-se como um dos maiores responsáveis pela implementação do OP em São Carlos e sua manutenção ao longo dos 12 anos. Para que isso se concretizasse houve um grande esforço do poder executivo realizando acordos com membros do poder legislativo e com outros partidos em busca de apoio.

Cabe salientar que existiu forte oposição dos membros dos vereadores de oposição e também da base governista quando houve a implementação do OP. Isto se deu, pois o mesmo invertia a lógica de que os gastos públicos deveriam ser associados a figuras pessoais de vereadores, o que causava prejuízos aos interesses de reeleição dos mesmos. Esse fato trouxe tanto custos de tempo gasto na negociação, quanto de recursos, já que recursos que seriam destinados ao OP, foram divididos entre os vereadores para que esses fizessem políticas personalistas. (SOUZA, 2011)

Confirmando a ideia de que nem sempre executivo, legislativo, burocracia e sociedade civil têm o mesmo interesse e disposição de concretizar uma política pública, tem-se que os conflitos e negociações do executivo para levar essa política a ser implementada também se deram em relação à burocracia e à própria sociedade civil.

Uma questão que parece ter sido marcante foi certa dificuldade de comunicação entre a burocracia e os segmentos da sociedade civil. Assim, em

alguns casos o corpo burocrático mostrava resistência em efetivar as aprovações do OP, já que eram motivados pelo cumprimento de políticas que tivessem prioritariamente a sua marca e não a do OP. Isso levou a um custo de monitoramento. Em relação à sociedade civil, a falta de pertencimento e dificuldade em envolver-se em instâncias participativas no início do processo parece ter dado lugar à sobreposição de interesses de grupos mais articulados e influentes, com o passar do tempo. A falta de consenso e a negociação mostraram-se presentes até mesmo dentro do poder executivo, onde muitas vezes houve discordâncias entre manter o modelo de OP inicial ou realizar mudanças de metodologia<sup>13</sup>.

Conforme afirmação de Peres (2007), um custo de transação é gerado na medida em que não é possível ter para a sociedade a garantia de continuidade dos benefícios de uma política pública. Uma das razões para isso se dá em função de que novos grupos políticos podem possuir interesses diferentes de seus antecessores e, assim, as políticas podem ser legalmente destruídas sem uma compensação. Foi possível observar isso no OP de São Carlos (SP), já que o mesmo vigorou durante três governos vinculados ao Partido dos Trabalhadores (PT), tendo seu fim imediato em 2013, com o início de um governo de oposição vinculado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Possivelmente, isto se deve a razões envolvidas com o interesse em modificar uma política associada ao governo antecessor de um partido opositor.

Outro fator analítico de muita relevância para o OP de São Carlos (SP) é o das características especiais das estruturas de governança no setor público. Por razões da complexidade do setor público, e por esse motivar interesses às vezes antagônicos, às vezes convergentes de diversos grupos, sua estrutura apresenta multiplicidades de principais e tarefas. Além disso, são características a reduzida competitividade e particularidades nas motivações dos agentes. (PERES, 2007)

Franzese e Pedroti (2005), a partir de uma análise à luz da teoria do principal/ agente fizeram uma apreciação do processo de *accountability* envolvido no OP de São Carlos. Segundo as autoras, a partir de uma pesquisa documental,

13 As informações desenvolvidas aqui são fruto de uma entrevista semiestruturada realizada com a chefe de divisão de participação popular de São Carlos entre os anos de 2009 e 2012 e coordenadora dos projetos OP Educa e ProCRIAJ. A entrevista foi realizada no dia 05/12/2012 e a mesma foi registrada de forma escrita em anotações.

foi possível identificar que apesar de o OP de São Carlos não ser um instrumento institucionalizado e dessa forma sensível a mudanças de governo, ele teve o potencial de ampliar as informações sobre as ações governamentais, permitindo que avaliações no momento eleitoral fossem feitas de forma mais consciente pelos cidadãos. Assim, a *accountability* social seria capaz de influenciar outros modos de *accountability* tradicionais como a *accountability* vertical, a qual tem como instrumento por excelência o voto.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao compreender a estrutura de governança do setor público, seus atores e custos, ficou clara a necessidade de um estudo em relação ao desenvolvimento da democracia participativa no Brasil. Neste sentido, este capítulo buscou traçar o perfil hierárquico da governança do setor público e o papel do controle externo no desenvolvimento de políticas públicas.

Para reflexão sobre o controle externo, o foco foi estabelecido na participação e nos seus diversos instrumentos. A análise do OP de São Carlos (SP) forneceu base empírica para compreender custos de transação e formas de governança no caso analisado.

Deve-se observar que, por se tratar de um único caso, não é passível de generalizações; porém, observa-se que apesar de incentivos a formas de controle externo, que poderiam reduzir os custos de transação, esses ainda estão muito presentes e precisam ser negociados entre os atores, para que um projeto como o OP ocorra. Ou seja, apesar de o controle externo possibilitar a redução dos custos de transação, os diferentes atores estão tão embrenhados em uma governança hierárquica, que o próprio controle externo gera novos custos de transação.

Assim, o que se pode perceber é um processo de longo prazo, no qual o controle externo, no caso a participação, deve ser uma prerrogativa de todos os atores e não apenas de um, como no caso analisado, o Poder Executivo. Como trabalhar isto em um modelo de governança hierárquica é uma questão fundamental, e a importância dos atores externos, que não estão diretamente dentro dessa hierarquia, como o Poder Legislativo ou a Sociedade Civil, tem um papel fundamental no desenvolvimento do controle externo. Desta forma, portanto, pode-se possibilitar uma redução dos custos de transação e uma maior efetividade da ação estatal.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise específica do Caso Brasileiro. In Leonardo Avritzer (coord.), **Sociedade civil e democratização**, Belo Horizonte, Del Rey, p. 271-308 1994.

AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo, **Lua Nova**, n39, p. 149-74, 1997.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, nº 1, p. 43-64 Jun. 2008.

AZEVEDO, P. F. **Nova economia institucional**: referencial geral e aplicações para a agricultura. São Carlos: UFSCar, 2000.

BARZEL, Yoram. Measurement cost and the organization of markets. **Journal of Law and Economics**, v. 25, pp. 27-48, April, 1982.

BECKER, Gary. **Human Capital**. New York: Columbia University Press, 1964.

BORSANI, Hugo. Relações entre Política e Economia: Teoria da Escolha Pública. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2005.

BRASIL. **Estatuto da cidade e legislação correlata**. Lei nº10.257, de 10 de Julho de 2001. 2. ed. Atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2002.

BRASIL. **Lei nº 9.709 de 18 de novembro 1998**. Disponível em : <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm)> Acesso em : 01 jul. 2013.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Lei Complementar nº 101, 04 de Maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições, Bom Estado e Reforma da Gestão Pública. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BUCHANAN, James M. **Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice**. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1967.

COASE, Ronald H. The nature of the firm. **Economica**, nº 4, pp. 386-405, 1937.

\_\_\_\_\_. The Problem of Social Cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, pp. 1-44, 1960.

DIXIT, Avinash. Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. In: **The Journal of Human Resources**, vol. 37, nº 4 (Autumn, 2002), pp. 696-727.

FAGUNDES, Jorge. Economia Institucional: custos de transação e impactos sobre política de defesa da concorrência. **Revista de Economia Contemporânea**, UFRJ, Rio de Janeiro, vol. 2, 1998.

FRANT, Howard. High-Powered and Low-Powered Incentives in the Public Sector. In: **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, vol. 6, nº 3 (Jul., 1996), pp. 365-381.

FRANZESE, Cibele; PEDROTTI, Paula Maciel. Limites e Possibilidades do Orçamento Participativo: para além da retórica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, p. 207-232, 2005.

GURZA LAVALLE, A. HOUTZAGER, P. CASTELLO G. *La construcción política de las sociedades civiles*. In GURZA LAVALLE, Adrian, **El horizonte de la política - Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional**. México, CIESAS, p. 207-268, 2011.

GURZA LAVALLE, Adrian. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, v. 84, p. 13-24, 2011

HORN, Murray J. **Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector**. Series: Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge University Press, [1995] 2002.

KRUEGER, Anne. The political economy of rent-seeking society. **American Economic Review**, nº 64, pp. 291-303, 1974.

MILGROM, P. R. e ROBERTS, J. **Economics, Organizations and Management**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1992.

MILLER, Gary. **Managerial dilemmas: the political economy of hierarchy**. Canada: Cambridge University Press, 1992.

MOE, Terry M. Political Institutions: The Neglected Side of the Story. In: **Journal of Law, Economics & Organization**, vol. 6, Special Issue [Papers from the Organization of Political Institutions Conference, April 1990]. 1990, pp. 213-253.

NORTH, Douglass C. **Institutions and a transaction cost theory of exchange**. St. Louis: Washington. University Political Economy Working Paper no. 130, 1988.

\_\_\_\_\_. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press, 1990.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

PERES, Ursula Dias. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**. São Paulo, Vol. 9, nº 24, p. 15-30, maio/ago. 2007.

PIRES, Valdemir. **Participação da Sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente, 2000**. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio\\_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES\\_Valdemir.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES_Valdemir.pdf)> Acesso em: 22 de Julho de 2011.

PZREWORSKI, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

RABAT, Marcio Nuno. **Representação, participação política e controle social** : instituições, atores e história. Câmara dos deputados, Consultoria Legislativa, Biblioteca virtual da câmara, 2010. Disponível em : < [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3966/representacao\\_politica\\_rabat.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3966/representacao_politica_rabat.pdf?sequence=1)> Acesso em: 30 de Junho de 2013.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2001. 2ª. ed.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clóvis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. Ano 41, n. 2, p.255-271 mar/abr. 2007.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: Editora Senac SP, 2002.

\_\_\_\_\_. Corrupção e Produção de Bens Públicos. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo. Ano 15, n.4, p.84-97 out./dez. 2001.

SOUZA, Luciana Andressa Martins. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Lua Nova**, p. 245-285, 2011.

STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the Public Sector**. New York: W. W. Norton & Company, 1988.

TATAGIBA, Luciana. Participação e reforma do Estado: sobre a arquitetura da participação em São Paulo. In: Guilherme O'Donnell; Joseph S. Tulchin; Augusto Varas. (Org.). **New Voices in the Study of Democracy in Latin America**. 1 ed. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, p. 221-273, 2008.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n0 25, p. 209-213, nov. 2005.

TULLOCK, Gordon. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft. **Western Economics Journal**, Oxford, (volume 5), 1967, (pp. 224-230).

VAZ Alexander; PIRES, Roberto. Participação social como método de Governo? Um mapeamento das “interfaces socio-estatais” nos programas desenvolvidos pelo governo federal. **Leituras complementares**. Brasília: IPEA Manuscrito, 2011.

WILLIAMSON, Oliver E. Strategizing, Economizing, and Economic Organization. In: RUMELT, R.; SCHENDEL, D.; TEECE, D. **Fundamental Issues in Strategy**. Harvard Business School Press, 1994.

\_\_\_\_\_. **Markets and hierarchies**. New York: Free Press, 1975.

\_\_\_\_\_. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, v. 36, pp. 269-96, Jun. 1991.

\_\_\_\_\_. **The economic institutions of capitalism**. London: Free Press, 1985.

WILLIAMSON, Oliver E.; OUCHI, W. G. The markets and hierarchies perspective: Origins, implications, prospects. In: VAN DE VEN, A.; JOYCE, W. F. **Assessing organization design and performance**. New York: Wiley, 1981.

WILSON, J. Q. **Bureaucracy**: What Government Agencies Do and Why They Do It. New York: Basic Books, 1989.