INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

A REFORMA GERENCIAL NO GOVERNO FHC: ENTRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY* E A FRAGILIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

LORENA AYELEN STAIBANO DE SARAVIA

Foz do Iguaçu

2025

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

A REFORMA GERENCIAL NO GOVERNO FHC: ENTRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY* E A FRAGILIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

LORENA AYELEN STAIBANO DE SARAVIA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Nayara Fatima Macedo de Medeiros Albrecht

Foz do Iguaçu

2025

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

LORENA AYELEN STAIBANO DE SARAVIA

A REFORMA GERENCIAL NO GOVERNO FHC: ENTRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY* E A FRAGILIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

_____

Orientadora: Prof. Dra. Nayara Fatima Macedo de Medeiros Albrecht
UNILA

_____

Prof. Dra. Luiza Araujo Damboriarena
UNILA

_____

Prof. Dr. Flávio Alfredo Gaitan
UNILA

Foz do Iguaçu, 15 de dezembro de 2025.

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais e à minha irmã, pelo apoio ao longo de toda a trajetória acadêmica, me incentivando desde o início.

À minha amiga, Ana Luiza, por me acompanhar e por trazer leveza nesta etapa.

Aos meus amigos e colegas de curso, que marcaram este ciclo repleto de boas memórias, aprendizados e companheirismo.

À minha orientadora, Nayara Albrecht, por acreditar em mim, pela dedicação e paciência em sua orientação.

Aos professores que compõem minha banca, Flávio Gaitan e Luiza Damboriarena, pela disponibilidade e contribuições dedicadas à este trabalho.

Por fim, agradeço a todos que de alguma forma fizeram parte da minha formação e contribuíram para que esta jornada se tornasse possível.

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

RESUMO

Este trabalho analisa criticamente a reforma gerencial implementada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), verificando se essa reforma institucionalizou mecanismos efetivos de *accountability* ou se fragilizou as condições para o exercício do controle social no Brasil. A pesquisa investiga as contradições entre o discurso reformista conduzido por Bresser-Pereira através do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, que prometia modernização democrática e responsabilização através do controle social, e a realidade institucional que efetivamente se consolidou no período. O estudo caracteriza os modelos de administração pública contextualizando a transição do modelo burocrático para o gerencial inspirado na Nova Gestão Pública, explora conceitualmente *accountability* e controle social, discute as distinções entre *accountability* horizontal e vertical propostas, identifica as tensões conceituais entre o modelo gerencial e os princípios democráticos analisadas, examina as diretrizes propostas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e analisa as contradições entre discurso e prática. O estudo adota abordagem qualitativa de natureza exploratória e descritiva, utilizando procedimentos metodológicos que combinam pesquisa bibliográfica e documental através da revisão integrativa de literatura. A análise desenvolvida demonstra que a reforma gerencial operou em duas dimensões estruturalmente contraditórias: institucionalizou formalmente mecanismos de *accountability* gerencial, introduzindo controle por resultados, contratos de gestão, agências reguladoras e obrigações de transparência, mas simultaneamente fragilizou os mecanismos de responsabilização pública e de controle social. A institucionalização formal representou avanço em relação ao modelo burocrático anterior, mas consolidou uma concepção restrita de *accountability* centrada na eficiência técnica e na satisfação do cidadão-cliente, enquanto esvaziou as dimensões democráticas relacionadas à participação substantiva nos processos decisórios. A fragilização manifestou-se em um arranjo institucional que reforçou a centralização decisória observada no uso intensivo de Medidas Provisórias e na atuação do Congresso, cuja dinâmica de coalizão limitou a fiscalização efetiva, além do insulamento tecnocrático evidenciado pelo fechamento das Câmaras Setoriais tripartites, da manutenção de barreiras informacionais que criaram opacidade através da transparência formal, e do esvaziamento político dos espaços participativos. O estudo identifica a apropriação do discurso participativo pela racionalidade gerencial, resultando no esvaziamento de seu conteúdo político transformador, com base nas críticas analisadas de outros autores. A pesquisa conclui que a reforma produziu uma institucionalização ambígua da *accountability*, avançando na dimensão técnica da eficiência, mas fragilizando os mecanismos de controle social e de participação substantiva, deixando como desafio pendente a construção de arranjos institucionais que combinem eficiência administrativa, responsabilização pública e participação substantiva.

Palavras-chave: *accountability*; controle social; reforma gerencial; Nova Gestão Pública; governo FHC.

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

RESUMEN

Este trabajo analiza críticamente la reforma gerencial implementada en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), verificando si esa reforma institucionalizó mecanismos efectivos de *accountability* o si debilitó las condiciones para el ejercicio del control social en Brasil. La investigación examina las contradicciones entre el discurso reformista conducido por Bresser-Pereira a través del Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, que prometía modernización democrática y responsabilización a través del control social, y la realidad institucional que efectivamente se consolidó en el período. El estudio caracteriza los modelos de administración pública contextualizando la transición del modelo burocrático hacia el gerencial inspirado en la Nueva Gestión Pública, explora conceptualmente la *accountability* y el control social, discute las distinciones entre *accountability* horizontal y vertical propuestas, identifica las tensiones conceptuales entre el modelo gerencial y los principios democráticos analizados, examina las directrices propuestas por el Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado y analiza las contradicciones entre discurso y práctica. El estudio adopta un enfoque cualitativo de naturaleza exploratoria y descriptiva, utilizando procedimientos metodológicos que combinan investigación bibliográfica y documental a través de la revisión integrativa de literatura. El análisis desarrollado demuestra que la reforma gerencial operó en dos dimensiones estructuralmente contradictorias: institucionalizó formalmente mecanismos de *accountability* gerencial, introduciendo control por resultados, contratos de gestión, agencias reguladoras y obligaciones de transparencia, pero simultáneamente debilitó los mecanismos de responsabilización pública y de control social. La institucionalización formal representó un avance en relación con el modelo burocrático anterior, pero consolidó una concepción restringida de *accountability* centrada en la eficiencia técnica y en la satisfacción del ciudadano-cliente, mientras vació las dimensiones democráticas relacionadas con la participación sustantiva en los procesos decisorios. El debilitamiento se manifestó en un arreglo institucional que reforzó la centralización decisoria observada en el uso intensivo de Medidas Provisorias y en la actuación del Congreso, cuya dinámica de coalición limitó la fiscalización efectiva, además del aislamiento tecnocrático evidenciado por el cierre de las Cámaras Sectoriales tripartitas, el mantenimiento de barreras informacionales que crearon opacidad a través de la transparencia formal y el vaciamiento político de los espacios participativos. El estudio identifica la apropiación del discurso participativo por la racionalidad gerencial, resultando en el vaciamiento de su contenido político transformador, con base en las críticas analizadas de otros autores. La investigación concluye que la reforma produjo una institucionalización ambigua de la *accountability*, avanzando en la dimensión técnica de la eficiencia, pero debilitando los mecanismos de control social y de participación sustantiva, dejando como desafío pendiente la construcción de arreglos institucionales que combinen eficiencia administrativa, responsabilización pública y participación sustantiva.

Palabras clave: *accountability*; control social; reforma gerencial; Nueva Gestión Pública (NGP); gobierno de FHC.

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

ABSTRACT

This work critically analyzes the managerial reform implemented in the government of Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), verifying whether this reform institutionalized effective mechanisms of accountability or weakened the conditions for the exercise of social control in Brazil. The research investigates the contradictions between the reformist discourse conducted by Bresser-Pereira through the Ministry of Federal Administration and State Reform, which promised democratic modernization and accountability through social control, and the institutional reality that was effectively consolidated in the period. The study characterizes the models of public administration by contextualizing the transition from the bureaucratic model to the managerial model inspired by New Public Management, conceptually explores accountability and social control, discusses the distinctions between horizontal and vertical accountability proposed, identifies the conceptual tensions between the managerial model and the democratic principles analyzed, examines the guidelines proposed by the Director Plan for the Reform of the State Apparatus, and analyzes the contradictions between discourse and practice. The study adopts a qualitative approach of an exploratory and descriptive nature, using methodological procedures that combine bibliographic and documentary research through the integrative literature review. The analysis developed demonstrates that the managerial reform operated in two structurally contradictory dimensions: it formally institutionalized mechanisms of managerial accountability, introducing results-based control, management contracts, regulatory agencies, and transparency obligations, but simultaneously weakened the mechanisms of public accountability and social control. The formal institutionalization represented an advance in relation to the previous bureaucratic model, but consolidated a restricted conception of accountability centered on technical efficiency and citizen-client satisfaction, while emptying the democratic dimensions related to substantive participation in decision-making processes. The weakening manifested itself in an institutional arrangement that reinforced decision-making centralization observed in the intensive use of Provisional Measures and in the performance of Congress, whose coalition dynamics limited effective oversight, in addition to the technocratic insulation evidenced by the closure of tripartite Sectoral Chambers, the maintenance of informational barriers that created opacity through formal transparency, and the political emptying of participatory spaces. The study identifies the appropriation of participatory discourse by managerial rationality, resulting in the emptying of its transformative political content, based on the criticisms analyzed from other authors. The research concludes that the reform produced an ambiguous institutionalization of accountability, advancing in the technical dimension of efficiency but weakening the mechanisms of social control and substantive participation, leaving as a pending challenge the construction of institutional arrangements that effectively combine administrative efficiency, public accountability, and substantive participation.

Key words: accountability; social control; managerial reform; New Public Management (NPM); FHC administration.

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparativo entre os princípios dos modelos na administração pública: patrimonialista, burocrático e gerencial 23
Tabela 2 – Objetivos específicos por setor do Estado 47
Tabela 3 – Medidas Provisórias emitidas por Governo, 1988-2001 51

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO..... 12
1.1 PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO..... 13
1.2 OBJETIVOS..... 14
1.2.1 Objetivo Geral..... 14
1.2.2 Objetivos Específicos..... 14
1.3 JUSTIFICATIVA..... 14
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO..... 16
2. REFERENCIAL TEÓRICO..... 16
2.1 MODELOS E REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... 17
2.2 *ACCOUNTABILITY*: CONCEITO, DIMENSÕES E RELAÇÃO COM O CONTROLE SOCIAL..... 24
2.2.1 Definição, Dimensões e o Dilema da Tradução..... 24
2.2.2 *Accountability* e Controle Social..... 31
2.3 TENSÃO CONCEITUAL..... 35
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS..... 39
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS..... 42
4.1 A REFORMA GERENCIAL DO APARELHO DO ESTADO BRASILEIRO E A PROMESSA DA *ACCOUNTABILITY*..... 42
4.1.1 O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado..... 45
4.2 A FRAGILIZAÇÃO DOS CONTROLES E DA *ACCOUNTABILITY*..... 49
4.3 A FRAGILIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA..... 54
4.4 AS AGÊNCIAS REGULADORAS..... 58
4.5 SÍNTESE: ENTRE A PROMESSA E A PRÁTICA..... 61
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 63
REFERÊNCIAS..... 67

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

1. INTRODUÇÃO

A construção da democracia brasileira nas últimas décadas do século XX caracterizou-se por transformações institucionais que buscavam modernizar o aparelho estatal. Nesse contexto, a década de 1990 representou um momento de redefinição do papel do Estado e das relações entre governo e sociedade, marcado pela implementação de reformas administrativas inspiradas no movimento internacional da Nova Gestão Pública (NGP) (SECCHI, 2009; NEWMAN; CLARKE, 2012).

Nessa linha, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) promoveu uma das reformas do Estado brasileiro, conduzida pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob a liderança de Luiz Carlos Bresser-Pereira. A reforma gerencial proposta apresentava-se como resposta à crise do modelo burocrático, trazendo promessas de modernização da gestão pública, aumento da eficiência estatal e institucionalização de novos mecanismos de *accountability* (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Como documento norteador da reforma, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, estabelecia como objetivos a transformação de uma administração pública burocrática, caracterizada pelo controle *a priori* dos processos, em uma administração gerencial orientada pelo controle *a posteriori* dos resultados (BRASIL, 1995; SECCHI, 2009). Nessa transição, o discurso enfatizava que a reforma seria "[...] democrática, porque pressupõe a governança democrática, faz do controle social pela sociedade civil uma forma principal de *accountability* política [...]" (BRESSER-PEREIRA, 2002, p. 20). Dessa forma, a proposta era uma reconfiguração das formas de controle e responsabilização dos agentes públicos, combinando mecanismos gerenciais de avaliação de desempenho com a promessa de maior participação cidadã.

Entretanto, a literatura acadêmica sobre o período identifica uma "confluência perversa" (DAGNINO, 2004) entre o projeto democratizante e participativo, construído na resistência à ditadura militar, e o projeto neoliberal com a redução do papel do Estado como garantidor de direitos sociais. Essa confluência manifestava-se em um conflito semântico sobre termos como participação, sociedade civil e *accountability*, nos quais o vocabulário participativo era apropriado pelo gerencialismo, mas esvaziado de seu conteúdo político transformador.

A partir desse cenário, surgem tensões entre a idealização da reforma e

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

sua prática. Contrariando o discurso de que eficiência e democratização caminhariam lado a lado, a literatura aponta um desenvolvimento desigual, observando os instrumentos de gestão focados em resultados e as instâncias de participação social limitadas e frágeis (CUNILL GRAU, 2000; PAES DE PAULA, 2005).

Como exposto pelos autores Prado (2006) e Miguel (2005), a reforma tanto ampliou a transparência formal, quanto fortaleceu estruturas tecnocráticas em detrimento da participação cidadã e da *accountability* substantiva. O resultado foi a apropriação do discurso participativo pelo gerencialismo, convertendo termos que antes possuíam força política na redemocratização em conceitos técnicos ou instrumentais.

Diante desse dilema, torna-se fundamental compreender até que ponto a reforma gerencial no governo FHC contribuiu para fortalecer e institucionalizar a *accountability* e o controle social.

1.1 PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO

Diante do cenário apresentado, surge a necessidade de compreender as contradições entre o discurso e a prática da reforma gerencial brasileira no que se refere aos mecanismos de controle social e sua relação com *accountability*. O PDRAE apresentava uma proposta de modernização do Estado que prometia simultaneamente maior eficiência administrativa e fortalecimento da *accountability* através do controle social (BRASIL, 1995). Entretanto, a literatura crítica sobre o período aponta para a existência de tensões estruturais que teriam comprometido a efetivação dessas promessas.

Por um lado, a reforma introduzia formalmente novos instrumentos de controle por resultados, contratos de gestão, agências reguladoras autônomas e organizações sociais que tinham a promessa de aproximar a sociedade civil da gestão pública (BRASIL, 1995), contudo, a literatura crítica exposta ao longo deste trabalho demonstra uma limitação quanto à esse discurso.

Essa contradição coloca em questão a natureza da *accountability* proposta pela reforma gerencial. Tratava-se de uma *accountability* democrática, baseada na participação cidadã substantiva nos processos decisórios e na responsabilização política dos agentes públicos? Ou de uma *accountability* gerencial, focada na eficiência técnica, na avaliação de desempenho e na satisfação do "cidadão-cliente" com os serviços prestados?

Logo, surge a seguinte questão de pesquisa: a reforma gerencial no

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

governo FHC institucionalizou a *accountability* ou fragilizou o controle social? Essa interrogação não busca uma resposta única, mas visa compreender as tensões, contradições e ambiguidades que marcaram a relação entre o discurso reformista, que prometia modernização democrática e responsabilização, e a realidade institucional e social que efetivamente se consolidou entre 1995 e 2002.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar criticamente a reforma gerencial implementada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), verificando se essa reforma institucionalizou mecanismos efetivos de *accountability* ou se fragilizou as condições para o exercício do controle social no Brasil.

1.2.2 Objetivos Específicos

a) Caracterizar os modelos de administração pública e contextualizar a transição do modelo burocrático para o modelo gerencial no Brasil;

b) Delimitar conceitualmente *accountability* e controle social, explorando suas dimensões teóricas, tipologias e relações no contexto democrático;

c) Identificar as tensões conceituais entre o modelo gerencial da Nova Gestão Pública e os princípios de *accountability* e controle social;

d) Examinar as diretrizes, estratégias e mecanismos propostos pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) relacionados à *accountability* e à participação social;

e) Analisar as contradições entre o discurso reformista e a prática institucional no governo FHC, considerando as dimensões de poderes, participação societária e funcionamento das agências reguladoras.

1.3 JUSTIFICATIVA

A relevância deste estudo justifica-se em dimensões que abrangem os campos teórico, histórico-institucional e político-social, contribuindo para a compreensão

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

das relações entre reforma do Estado, *accountability* e controle social no Brasil, sob a gestão do governo FHC (1995-2002).

Do ponto de vista teórico, esta pesquisa contribui para o debate acadêmico sobre as relações entre modelos de gestão pública e aprofundamento democrático. Ao analisar criticamente como conceitos centrais da teoria democrática, *accountability* e controle social, foram reinterpretados e colocados em um contexto de reformas orientadas pela eficiência gerencial, o estudo evidencia as tensões existentes entre a lógica gerencialista e a lógica democrática. Essa análise é particularmente relevante considerando que o debate sobre *accountability* no Brasil ainda enfrenta desafios conceituais, incluindo a própria dificuldade de tradução do termo e a necessidade de compreender suas dimensões informacional, justificativa e sancionatória no contexto brasileiro, como visto na literatura de Pinho e Sacramento (2009) e demais autores.

Do ponto de vista histórico-institucional, o trabalho oferece uma análise crítica de um período marcante da história administrativa brasileira. A reforma gerencial dos anos 1990 não representou apenas uma mudança de procedimentos administrativos, mas uma reconfiguração das relações entre Estado, mercado e sociedade civil que influenciou as décadas seguintes. Compreender as escolhas institucionais desse período, suas promessas e seus limites, é essencial para avaliar os caminhos percorridos pela administração pública brasileira e as alternativas possíveis para seu desenvolvimento futuro.

Do ponto de vista político-social, este estudo examina as implicações concretas de escolhas institucionais sobre as possibilidades efetivas de participação cidadã e controle social do poder público. A questão de se a reforma institucionalizou a *accountability* ou fragilizou o controle social possibilita avaliar sobre a capacidade dos cidadãos de influenciarem as decisões que os impactam.

Adicionalmente, a escolha do governo Fernando Henrique Cardoso como recorte temporal justifica-se por ter sido o período em que a reforma gerencial foi formulada, implementada e consolidada de forma mais sistemática no Brasil. O PDRAE, elaborado em 1995, constituiu-se como o documento mais abrangente de diretrizes reformistas, e os dois mandatos de FHC (1995-2002) permitiram um tempo considerável para a implementação das mudanças propostas e a observação de seus efeitos.

Por fim, este trabalho responde à necessidade identificada na literatura de estudos que examinem criticamente não apenas os aspectos técnico-administrativos da reforma gerencial, mas suas dimensões políticas e democráticas. Conforme apontado por

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

diversos autores, existe uma tendência de análises que privilegiam a eficiência e a eficácia gerencial em detrimento da avaliação dos impactos sobre a participação democrática e o controle social. Este estudo busca contribuir para essa questão, oferecendo uma perspectiva que equilibra a análise dos mecanismos institucionais com a avaliação de suas implicações para a *accountability* e controle social do Estado brasileiro.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente trabalho está estruturado em cinco capítulos, organizados para construir progressivamente a análise que permite responder à questão central de pesquisa.

O primeiro capítulo, sendo a introdução, contextualiza a temática da reforma gerencial brasileira, apresenta o problema de investigação que orienta o estudo, delimita os objetivos geral e específicos, justifica a relevância da pesquisa e explicita a estrutura adotada no trabalho. O segundo capítulo reúne o referencial teórico que sustenta a análise, traçando a trajetória dos modelos de administração pública, apresentando os fundamentos do debate sobre *accountability* e discutindo sua articulação com o controle social. O terceiro capítulo expõe os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, descrevendo a abordagem qualitativa utilizada, os critérios de seleção das fontes e o percurso de análise construído a partir da revisão bibliográfica e documental. O quarto capítulo concentra a análise e discussão dos resultados, verificando os principais elementos da reforma gerencial brasileira e seus impactos sobre os mecanismos de responsabilização pública, a dinâmica do controle social e o funcionamento das agências reguladoras. Por fim, o quinto capítulo apresenta as considerações finais, retomando a questão central do estudo com base no que foi discutido nos capítulos anteriores, destacando as contribuições da pesquisa e apontando possibilidades para investigações futuras sobre a temática.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo dedica-se à construção da estrutura conceitual necessária para compreender as transformações na administração pública e seus respectivos impactos. A discussão estrutura-se em três eixos fundamentais. Inicialmente,

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

é abordado brevemente a evolução histórica dos modelos de administração pública, contextualizando a transição do modelo burocrático para a Nova Gestão Pública (NGP) e as experiências internacionais que serviram de exemplo para outros países proporem a implementação das reformas gerenciais.

Em seguida, o estudo explora a conceituação de *accountability* e sua relação com controle social, delimitando suas dimensões, tipologias e relevância para os regimes democráticos. Por fim, explora-se a tensão teórica entre o modelo gerencial e os conceitos de *accountability* e controle social, estabelecendo as categorias analíticas que sustentarão a análise do caso brasileiro nas seções posteriores.

2.1 MODELOS E REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública pode ser analisada e entendida pelos modelos que surgiram como resposta ao padrão anterior e trouxeram transformações ao Estado e à sociedade. Essa trajetória pode ser observada sob o viés de três modelos organizacionais predominantes: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial, que se desenvolveram historicamente, porém, coexistem nos sistemas administrativos contemporâneos (SECCHI, 2009).

O patrimonialismo foi predominante nas formações estatais pré-modernas, quando se confundia o patrimônio público com o privado, não havendo uma distinção clara entre os dois. Segundo Schwartzman (2006, apud BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012), a origem do termo “patrimonialismo” pode ser encontrada nos trabalhos de Weber (2009) ao ser entendido como uma dominação tradicional, baseada nas crenças e tradições. Assim, o Estado era caracterizado como uma extensão do poder do soberano e os cargos públicos eram tidos como privilégios pessoais, sendo recorrentes as práticas como o nepotismo e o clientelismo. Dessa forma, o exercício da função pública era marcado pela pessoalidade e pela apropriação privada do poder (BRESSER-PEREIRA, 1996; BRASIL, 1995).

Conforme apontado por Secchi (2009), como resposta ao patrimonialismo, emergiu o modelo burocrático, consolidado globalmente nas administrações públicas no início do século XX, também conhecido como *Progressive Public Administration* (PPA) na literatura inglesa. Em contraposição ao modelo anterior, a partir da tipologia de Max Weber, a burocracia introduziu três princípios centrais, baseado na autoridade

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

legal-racional: a impessoalidade, a formalidade e o profissionalismo (SECCHI, 2009).

Ao comparar esses três princípios do modelo burocrático com o patrimonialismo, percebe-se uma refutação quanto aos padrões até então praticados. A impessoalidade auxilia a separar o poder pertencente ao cargo e ao cidadão, uma vez que a posição hierárquica passa a pertencer à organização, e não ao indivíduo. A formalidade restringe a liberdade de decisão na execução de tarefas, impondo deveres e responsabilidades aos membros da organização por meio de normas. O profissionalismo se opõe ao nepotismo, atribuindo o mérito como critério de justiça na promoção de servidores (SECCHI, 2009). Além dessas características, esse modelo de administração representa a separação entre o propriedade pública e privada e estabeleceu um padrão de *expertise* entre os trabalhadores das organizações:

> A preocupação com a eficiência organizacional é central no modelo burocrático. Por um lado, os valores de eficiência econômica impõem a alocação racional dos recursos, que na teoria weberiana é traduzida em uma preocupação especial com a alocação racional das pessoas dentro da estrutura organizacional. Por outro lado, o valor da eficiência administrativa induz à obediência às prescrições formais das tarefas, em outras palavras, preocupações do “como as coisas são feitas” [...] (Secchi, 2009, p. 352).

Dessa forma, Secchi aponta a divisão do trabalho com funções distintas entre planejamento e execução, trazendo a perspectiva da teoria taylorista no âmbito privado, que indicava a diferenciação entre atividades intelectuais, relacionadas às tarefas dos executivos, e atividades operacionais, voltadas aos operadores. Nesse sentido, o autor interliga a ideia burocrática com o princípio da equidade, devido ao tratamento igualitário aos funcionários que realizam tarefas iguais.

No entanto, apesar de ter surgido como uma solução ao patrimonialismo, o modelo burocrático passou a sofrer críticas no final do século XX. Conforme aponta Secchi (2009), a burocracia weberiana tornou-se incompatível com a realidade contemporânea, sendo associada à lentidão, ineficiência e ao distanciamento das demandas sociais. Ainda, o autor elenca alguns fatores que desencadearam as “ondas de modernização administrativa”, como a crise fiscal, a disputa por investimentos e capital humano, o avanço tecnológico e o fortalecimento de valores neoliberais em uma sociedade cada vez mais complexa.

Dessa forma, Newman e Clarke (2012) analisam esse movimento, apresentando as condições que possibilitaram a difusão de reformas orientadas por princípios gerencialistas, muitas vezes identificadas pelo termo Nova Gestão Pública

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

(NGP). Nesse contexto, a crise econômica que ocorreu na década de 1970 foi caracterizada pela elevação nos preços do petróleo na maioria das nações ocidentais, resultando em um reordenamento da economia e da sociedade, como a ascensão da política da Nova Direita, no Reino Unido representado pelo thatcherismo e nos Estados Unidos marcado por Reagan e o Partido Republicano. Assim, Newman e Clarke (2012) adotaram o conceito de “estado gerencial” para nomear as transformações culturais e políticas que aconteceram na Grã-Bretanha entre as décadas de 1980 e 1990 sob a gestão de Margaret Thatcher e John Major, considerando que as mudanças impostas na década de 1980 nos Estados Unidos, por Reagan, e na Nova Zelândia, seguiram caminhos similares.

As transformações citadas compartilharam pressupostos sobre a liberação das forças do mercado, a redução de impostos e a diminuição do tamanho e do custo do Estado, sendo estas reformas conceituadas como neoliberalismo e gerencialismo, ou então, Nova Gestão Pública (NGP). Dessa maneira, a NGP foi se tornando um elemento-chave dessa lógica de transformação global (NEWMAN; CLARKE, 2012).

Todavia, os autores alertam sobre as especificidades das histórias nacionais descritas em sua obra, como o enfoque no Reino Unido, podendo ser confundido com narrativas de universalidade da Nova Gestão Pública como um fenômeno global e globalizante:

> [...] Não há dúvida de que o gerencialismo tornou-se algo como um modelo global para reforma, em relação ao qual, noções de desenvolvimento ou subdesenvolvimento de estados eram avaliadas, alimentando um extenso mercado para importação de habilidades e modelos do Reino Unido, EUA e Nova Zelândia e para expansão de consultorias em gestão que embrulhavam modelos de negócios e modelos de reforma e os comercializavam através de fronteiras nacionais. De fato, neste sentido, a dinâmica de globalização e gerencialização parece intimamente conectada, mas não pode ser compreendida como processos universais nem uniformes (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 355-356).

Nesse sentido, Newman e Clarke (2012) descrevem o caso da Grã-Bretanha, onde a crise econômica dos anos 1970 deu origem à preocupação com o custo dos gastos públicos e tentativas de reconfigurar o acordo fordista ou de bem-estar do pós-guerra, com o intuito de aumentar a lucratividade do capital. Com isso, as abordagens “mercadocêntricas” eram apoiadas pela crença no poder da gestão para realizar as transformações desejadas e pela dispersão do poder do Estado para os agentes gerenciais “empoderados”.

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

Newman e Clarke (2012) oferecem uma reflexão complementar ao argumentarem que a ideologia do gerencialismo foi importante para o processo de reforma entre as décadas de 80 e 90 no Reino Unido, pois traduziu um *ethos* de negócios do setor privado para o Estado e o setor público. O *ethos* era percebido até onde os serviços públicos não foram totalmente privatizados, exigindo o desempenho da mesma forma que em um mercado competitivo, trazendo consigo a figura do gerente e as lógicas de tomada de decisão que priorizavam a economia e a eficiência acima de outros valores públicos. Logo, os atributos dos gestores eram comparados com os atributos dos burocratas, profissionais e políticos, relacionando as características dos últimos grupos citados de uma forma negativa. O gestor era associado pela inovação, dinâmica, centralização no consumidor, criação de organizações transparentes e visão estratégica.

Os autores explicam que o movimento é composto por dois elementos complementares: o gerencialismo e a gerencialização. De acordo com Newman e Clarke (2012), o gerencialismo seria uma ideologia que legitima a autoridade e o poder dos gestores dentro da administração pública, como o “direito de gerir”, sendo uma estrutura que organiza as metas e os meios para alcançá-las, posicionando-se de uma forma eficiente e competitiva.

Já a gerencialização parte para o processo de transformação institucional e cultural, estabelecendo a autoridade gerencial sobre recursos corporativos e tomada de decisão corporativa, incorporando estas estruturas como formas de conhecimento para governar padrões de relacionamentos internos e externos. Além disso, a gerencialização era também um processo independente interligado à educação e desenvolvimento em gestão, elaboração da gestão do setor público e privado, e os papéis de órgãos específicos, como vistos nos programas de mudança cultural (NEWMAN; CLARKE, 2012).

Ainda, Newman e Clarke (2012) identificam duas versões de gerencialismo. A primeira, chamada de neotaylorismo, possuía o objetivo racional de privilegiar a eficiência e a produtividade, favorecendo relações transacionais de intercâmbio e contratação, geralmente relacionadas a sistemas rígidos de controle e monitoramento de desempenho. A segunda ficou mais conhecida na década de 1990, como novo gerencialismo, sendo mais centrada nas pessoas e orientada para qualidade e excelência, destacando a inovação e o aperfeiçoamento dos serviços incentivados pelos programas de mudança de cultura. Essas versões são denominadas de transacional e transformacional, as quais são combinadas na maioria das organizações.

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

Vale mencionar brevemente o caso dos Estados Unidos, em que a agenda gerencial iniciou sua consolidação no governo de Reagan. O principal incentivo administrativo dessa mudança foi o movimento "Reinventando o Governo" (*Reinventing Government*), de Osborne e Gaebler (1992 apud SECCHI, 2009). Embora a obra e a maior aplicação tenham ocorrido na gestão de Clinton, o movimento sintetizou a lógica gerencial ao propor a transformação do governo para que o foco fosse no cliente, no aumento da produtividade e na redução dos custos. Assim, a obra trouxe a promessa dos 10 princípios[1] que quando aplicados a qualquer organização, teriam o poder de adotar novas formas de pensar e agir, alterando o modelo de governo até então (BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012).

Dessa forma, Newman e Clarke (2012) trazem certas críticas em relação a algumas ações que a Nova Gestão Pública vinha adotando. Introduzem o conceito de dispersão do poder do Estado, colocada como uma estratégia política para reconstruir o Estado e a coordenação de suas funções de bem-estar, descrevendo-a como relações “frouxas-rígidas” ao seguir a ideia de liberdade para gerenciar, ou seja, que as organizações se liberem dos controles governamentais para colocarem em prática procedimentos mais flexíveis. Logo, era visto um fortalecimento de novos sistemas e mecanismos: processos de mercantilização, expansão de setores não-estatais, movimentos de centralização e descentralização, variedades de privatização e externalização. Sob a visão dos autores, encontrava-se uma incoerência entre o encolhimento do Estado e o aumento de seu alcance na sociedade civil com agentes não-estatais (NEWMAN; CLARKE, 1997 apud NEWMAN; CLARKE, 2012).

Nesse sentido, as organizações eram o *locus* primário de agenciamento e responsabilidade, situadas em um campo competitivo buscando atrair cada vez mais “clientes” e dividida internamente em unidades de negócios. Porém, Newman e Clarke (2012) ressaltam que as organizações e seus gestores não eram agentes livres, pois estavam sujeitos aos controles fiscais, regimes de desempenho, diretrizes políticas, auditoria e avaliação. Contudo, essas formas de controle centralizado se enfraqueciam

[1] Conforme Secchi (2009), os dez princípios do movimento "Reinventando o Governo" consistem em: 1) catalisador: articulação de agentes sociais em vez de execução isolada; 2) comunitário: foco na participação cidadã na tomada de decisão; 3) competitivo: estímulo à concorrência para melhora da qualidade; 4) orientado por missões: foco nos objetivos em vez de normas rígidas; 5) de resultados: controle de impactos (*outputs*) em vez de insumos; 6) orientado ao cliente: foco nas necessidades do cidadão; 7) empreendedor: busca por receitas e ampliação da prestação de serviços; 8) preventivo: proatividade e planejamento estratégico; 9) descentralizado: envolvimento dos funcionários nos processos deliberativos e inovação; e 10) orientado para o mercado: promoção da lógica competitiva, criação de agências regulatórias e redução de custos transacionais.

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

nesse ciclo de mercantilização ao introduzir as parcerias público-privadas e outras formas organizacionais, uma vez que estas podiam se isentar de algumas exigências dos aparelhos regulatórios caso exercessem um bom desempenho, adotando uma lógica de negócios intensificada.

Outro ponto criticado pelos autores se deu na relação pública e privada. Com a amplificação de prestação de serviços públicos por empresas do setor privado e por diversas organizações, havia uma certa confusão entre a diferença de cada setor, mesclando as formas organizacionais e estilos de trabalho de autoridade público e privado, além de redesenhar os usuários de serviços públicos em clientes ou consumidores, privilegiando o usuário individual ao invés do interesse público mais amplo e dando mais foco na centralidade do cliente e sua satisfação (NEWMAN; CLARKE, 2012).

À vista disso, houve tentativas de superar a individualização com a governança em rede, sendo um conceito normativo e descritivo sobre a colaboração na necessidade de desenvolver soluções integradas para problemas sociais que atravessavam os ministérios, as agências ou organizações individuais. Essa governança em rede foi um padrão dominante nas reformas em diversas nações a partir do fim da década de 1990 em diante. No entanto, esta lógica foi somada e coexistiu com o modelo gerencial (NEWMAN; CLARKE, 2012).

As experiências reformistas descritas dos países pioneiros desse movimento, assim como iniciativas semelhantes em outros países desenvolvidos, consolidaram-se sob a denominação de Nova Gestão Pública (ou *New Public Management*). Nesse sentido, Barzelay (2001 apud BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012) aponta que o termo *New Public Management* (NPM) expressa a ideia de decisões políticas que levaram a mudanças na governança e no gerenciamento do setor estatal desses países, referindo-se ao desenvolvimento de práticas de rotinas inovadoras voltadas para o aumento do desempenho. Porém, o termo pode adotar diversos significados tendo em vista os diferentes contextos, sem determinar um modelo universal a ser seguido, conforme destacam Ormond e Löffler (1999 apud BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012), reforçando o argumento de Newman e Clarke (2012).

Complementarmente, os autores Brulon, Ohayon e Rosenberg (2012) descrevem a ampla caracterização colocada por diversos autores a respeito da NGP, como a análise a seguir:

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

> Conforme Ormond e Löffler (1999), a NPM levou a uma visão mais econômica e gerencial da administração pública. Page (2005) complementa essa ideia, ao afirmar que a NPM apresenta como algumas das suas características básicas a busca pelo aumento da performance governamental, descentralização, mecanismos de mercado e *accountabillity* (BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012, p. 269).

Logo, outras nações se guiaram pela lógica da NPM na implementação de suas reformas, inspirando-se nos países pioneiros. Embora com tentativas frustradas, a América Latina foi um exemplo da adoção desse modelo, sendo observados avanços no Brasil e no Chile, demonstrando que o movimento da *New Public Management* ultrapassou os países desenvolvidos e influenciou as reformas administrativas em países em desenvolvimento, impulsionados pelo Consenso de Washington ao estabelecer que os países emergentes deveriam adotar as reformas orientadas para o mercado em busca do desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2002; PAES DE PAULA, 2005 apud BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012).

Em suma, ainda que os modelos coexistam historicamente em distintos contextos, é possível sintetizar os princípios e valores predominantes que cada um deles se propunha a atingir, conforme exposto na tabela a seguir.

Tabela 1 – Comparativo entre os princípios dos modelos na administração pública: patrimonialista, burocrático e gerencial

Dimensões / Modelos	**Administração Patrimonialista**	**Administração Burocrática**	**Administração Gerencial**
Base de legitimidade	Tradicionalista e autoridade pessoal do soberano	Racionalidade legal e formalismo	Resultados e desempenho
Relação Estado-sociedade	Confusão entre público e privado	Separação e controle interno	Orientação ao mercado e ao cidadão-cliente
Forma de controle	Inexistente ou pessoalista	Controle de processos (*ex ante*)	Controle por resultados (*ex post*)
Foco da gestão	Interesses pessoais e clientelismo	Procedimentos e regras	Eficiência, qualidade e metas
Relação com o cidadão	Dependente do soberano	Cidadão-usuário	Cidadão-cliente
Objetivo central	Manutenção do poder pessoal	Garantir a legalidade e evitar corrupção	Maximizar resultados e eficiência pública

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

Fonte: Elaboração própria, com base em Secchi (2009), Newman e Clarke (2012) e Brulon, Ohayon e Rosenberg (2012).

2.2 *ACCOUNTABILITY*: CONCEITO, DIMENSÕES E RELAÇÃO COM O CONTROLE SOCIAL

A compreensão do conceito de *accountability* é essencial para analisar os mecanismos de controle da administração pública. As seções abaixo dedicam-se a destrinchar conceitualmente as noções de *accountability*, explorando suas dimensões teóricas, seus tipos clássicos e sua relação com o que se entende por controle social.

2.2.1 Definição, Dimensões e o Dilema da Tradução

A tipologia clássica da *accountability* desenvolvida por Guillermo O'Donnell (1998), entendidas por "*accountability* vertical" e "*accountability* horizontal", visam descrever distintos mecanismos de controle do poder nas democracias contemporâneas, como nas "novas poliarquias" do continente (O'DONNELL, 1998).

Para compreender o contexto teórico, o autor argumenta que as poliarquias desenvolvidas do Ocidente juntam influências de três tradições políticas: a liberal, a republicana e a democrática. Sob sua visão, as tradições liberal e republicana são as responsáveis pela *accountability* horizontal, sendo esse tipo de *accountability* ausente ou fraco nas novas democracias latino-americanas (O'DONNELL, 1998).

O'Donnell acredita que cada tradição contribui com algo específico. O direito dos cidadãos de escolherem seus governantes e expressarem suas opiniões constitui o componente democrático; já a ideia da existência de direitos que nenhum poder pode usurpar está ligada ao componente liberal; e a noção de que o serviço público é uma atividade nobre que implica sujeição à lei e devoção ao interesse público é o componente republicano (O'DONNELL, 1998).

No que diz respeito ao termo *accountability* vertical, trata-se dos mecanismos institucionais que permitem aos cidadãos e à sociedade civil exigir a prestação de contas dos agentes públicos, de acordo com O'Donnell (1998). O autor define ainda algumas dimensões desse tipo de *accountability*:

> [...] Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

> públicas são dimensões do que chamo de "*accountability* vertical". São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não (O'DONNELL, 1998, p. 28).

Entretanto, é mencionado que não havia clareza quanto à efetividade das eleições como mecanismo de *accountability* vertical, justamente por estas ocorrerem de tempos em tempos. O'Donnell (1998) explica que as condições que dominam em muitas poliarquias recentes diminuem a eficácia desse tipo de *accountability*. Tais condições são descritas como: sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de políticas públicas pouco definidas e reversões políticas súbitas.

A eficácia das reivindicações sociais e atuação da mídia também são questionadas. Quando são denunciados possíveis delitos de autoridades públicas, dependem essencialmente das ações que as agências estatais tomarão para investigar, cabendo à estas punir os delitos, possibilitando que algumas autoridades corruptas não sejam condenadas (O'DONNELL, 1998; PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Por outro lado, a *accountability* horizontal corresponde à existência de agências estatais com poder e capacidade, no âmbito legal e determinadas, para realizarem ações de monitoramento de rotina, sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões ilegais exercidas por outros órgãos ou agentes do Estado. À vista disso, pressupõe uma relação entre iguais de freios e contrapesos, denominados como "divide et impera", entre os poderes constituídos; e inclui agências de supervisão, como os "ombudsmen" e os tribunais de contas (O'DONNELL, 1998; PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Importante a ser destacado, O'Donnell (1998) argumenta que essas agências não funcionam de forma isolada, pois apesar de conseguirem mobilizar a opinião pública com seus procedimentos, sua efetividade depende normalmente das decisões tomadas pelos tribunais ou, em alguns casos, pelos legisladores dispostos a considerar o impeachment (especialmente quando envolvem autoridades de alto escalão). Como o mesmo afirma:

> [...] A *accountability* horizontal efetiva não é o produto de agências isoladas mas de redes de agências que têm em seu cume, porque é ali que o sistema constitucional "se fecha" mediante decisões últimas, tribunais (incluindo os mais elevados) comprometidos com essa *accountability* [...] (O'DONNELL, 1998, p. 43).

Também, o autor alerta alguns desafios e fatores para as novas

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

poliarquias, identificando dois tipos de ameaças à *accountability* horizontal: a usurpação e a corrupção. A primeira seria a usurpação ilegal de autoridade por uma agência estatal em relação a outra, enquanto a corrupção pertenceria às vantagens ilícitas que autoridades públicas adquirem para si ou para parceiros. Entretanto, ao ser comparado, foi observado que a usurpação representaria uma ameaça mais forte, já que esta destruiria a estrutura constitucional de divisão de poderes e controles mútuos que caracterizam um regime poliárquico, e a corrupção deterioraria a legitimidade do regime (O'DONNELL, 1998).

Outro desafio descrito refere-se às posturas "delegativas" dos executivos eleitos, quando tentam maximizar o poder do Executivo através da invalidação de outras instituições e poderes sociais que possam controlá-lo, visto com os líderes Menem na Argentina, Fujimori no Peru e Yeltsin na Rússia (O'DONNELL, 1998).

Com isso, O'Donnell (1998) contribui em como fortalecer a *accountability* horizontal em diferentes contextos. O autor inicia ressaltando a importância de indivíduos políticos, institucionais e membros da sociedade civil que ajam de acordo com as imposições liberais e republicanas. Logo, sugere a existência de poderes locais para contribuição da geração de uma estrutura federativa onde o uso instrumental compartilhado das normas legais por diversos atores produz, mesmo que imperfeitamente, mecanismos de controle recíproco. Por fim, menciona o possível oferecimento de suporte pelas organizações e redes internacionais às autoridades públicas dispostas a adotar uma *accountability* horizontal, apesar do risco de interferência indevida.

Contudo, existe um debate sobre os conceitos levantados por O'Donnell. Schedler, por exemplo, critica as noções de verticalidade e horizontalidade como imagem clássica da pirâmide de poder. Na *accountability* vertical, o autor expressa a confusão conceitual que poderia ser gerada quanto à direção do controle, se é exercida "de cima para baixo" ou inversamente. Como a *accountability* burocrática supõe que os agentes públicos de maior escalão controlem seus subordinados de escalão mais baixo, nas democracias representativas os cidadãos julgam seus representantes por meio das eleições periódicas, não esclarecendo se o controle é descendente ou ascendente (SCHEDLER, 1999 apud MOTA, 2006).

Entretanto, Mota (2006) rebate as críticas de Schedler (1999) ao perceber uma má interpretação por parte do autor com o conceito original de O'Donnell. A autora argumenta que a hierarquia na administração pública não constitui necessariamente a

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

accountability, referindo o conceito de O'Donnell às relações entre cidadãos e agentes públicos, sendo duas esferas autônomas. Assim, a crítica de Schedler sobre O'Donnell não se aplica pois não estaria tratando de relações hierárquicas burocráticas internas do Estado, e sim da relação entre Estado e sociedade.

Outra análise realizada por Schedler (1999) diz respeito à *accountability* horizontal, questionando a interpretação literal de igualdade de poderes. A dificuldade de mensurar poder de forma precisa e a necessidade de que o agente ativo possua mais poder que o agente passivo para que o controle seja efetivo, criaria uma assimetria incompatível com a noção de horizontalidade (SCHEDLER, 1999 apud MOTA, 2006).

Mota (2006) também refuta o argumento anterior, expondo um paradoxo criado por Schedler que não se aplica no conceito original de O'Donnell. Segundo a autora, o conceito original não trata de "traduzir" literalmente essas questões, visto que em nenhum momento o autor afirmou a igualdade de poder entre os agentes de *accountability*, sendo abordada uma metáfora com a preocupação em diferenciar a natureza institucional dos agentes envolvidos no controle. Logo, essa diferenciação refere-se à qualidade dos agentes estatais ou não estatais, ou seja, se o controle é exercido de instituições estatais às outras (horizontal) ou de atores sociais sobre o Estado (vertical), ao invés da assimetria de poder.

Adicionalmente, a autora contribui com uma análise histórica sobre o que ela considera uma confusão recorrente na literatura quando a *accountability* horizontal é utilizada para os controles exercidos entre os diferentes Poderes e órgãos do poder público, ocorrendo uma equiparação com o mecanismo de exercício dos *checks and balances.*

> Entretanto, a *accountability* não coincide com o instituto dos *checks and balances*, não constituindo nem um atributo, nem um mecanismo deste. Os institutos não podem ser confundidos porque surgem em épocas distintas, com sujeitos ativos diferentes e com objetos igualmente distintos: o que ambos possuem em comum é que constituem mecanismos de controle (MOTA, 2006, p. 68).

Para conseguir demonstrar essa distinção, Mota (2006) relembra a origem histórica do instituto dos freios e contrapesos (*checks and balances*), analisando os *Federalist Papers* e os argumentos dos anti-federalistas. O instituto mencionado foi concebido pelos federalistas norte-americanos no final do século XVIII, caracterizado como um sistema de limitação do poder da própria estrutura do governo, ou seja, cada

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

estrutura interna do governo seria controlada por outra de mesmo nível constitucional.

Nesse sentido, o arranjo dos *checks and balances* buscava a estabilidade institucional por meio de forças reativas internas ao sistema (“endógenas”) e de uma separação de funções não absoluta, permitindo uma mistura parcial de competências para garantir o travamento mútuo entre os Poderes, visando manter o equilíbrio entre eles, independente da distribuição desigual de poder. Ainda é destacado a mudança de discurso dos federalistas em relação à teoria clássica, enquanto a doutrina tradicional via os diferentes ramos do governo como representantes de distintas forças sociais, a concepção moderna dos *checks and balances* enfatizava que esses ramos eram emanações do povo como um todo, sendo exposta a diferença apenas no exercício funcional da administração dos Poderes, apesar de ainda ter uma preocupação na contenção de determinadas forças sociais de forma discreta (MOTA, 2006).

Os anti-federalistas contrariavam essa construção ao afirmar que o sistema dos *checks and balances* tornava o exercício do poder “opaco” ao povo, associando a ideia de separação de poderes com clareza e responsabilização e a ideia de *checks and balances* com opacidade institucional, crítica reforçada por Mota (2006) por ainda não ter sido solucionada no momento de sua análise.

Dessa forma, a autora propõe uma interpretação alternativa, assimilando que “o sistema instituído dos *checks and balances* era uma proteção contra os riscos da prevalência popular. Tinha como fim primordial manter a separação e refrear e restringir o poder popular [...]” (MOTA, 2006, p. 83). Todavia, esse sistema funcionava como mecanismo de filtragem temporal, entendendo que apenas os desejos “acalmados” deveriam prevalecer, pois as vontades irracionais e as paixões seriam resfriadas com o passar do tempo, segundo a concepção federalista (MOTA, 2006).

Mota (2006) também recupera a concepção original de Montesquieu sobre a divisão de poderes, visando o contrabalanço de interesses entre forças sociais distintas e não ao controle pelos cidadãos comuns. Assim, o objetivo político era combinar essas potências (rei, nobreza e burguesia) para alcançar um governo moderado, a fim de evitar com que o povo conseguisse ter poder, considerando que a população era guiada por paixões e não era capaz de se autogovernar.

Cabe ressaltar a contextualização do surgimento dos *checks and balances,* época em que havia debate sobre a “engenharia institucional” necessária tanto para a criação de novos Estados quanto para adequar as estruturas institucionais existentes. Isto posto, presumia-se que os homens que ocupavam o poder eram

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

suscetíveis à corrupção, devendo ser garantida a conservação do sistema político a longo prazo por meio das instituições e seus mecanismos de controle de seus agentes públicos e monitoramento (MOTA, 2006).

Dessa maneira, a discussão sobre *checks and balances* se estabelecia nos níveis do indivíduo e das facções (grupos dominantes). A "questão de fundo" era percebida na necessidade de conter os impulsos de uma classe sobre a outra, calibrando as diferentes forças sociais para evitar extremismos. Logo, se as forças da comunidade estivessem estabilizadas, a tirania seria evitada, conforme aponta Mota (2006):

> Observa-se, assim, que o mecanismo dos *checks and balances* refere-se mais à contenção social (*balancing social forces*), ou seja, reduzir o radicalismo e o extremismo que poderia advir dos *commons* ou do Executivo, do que à divisão institucional de forças dentro da estrutura do governo. [...] O extremismo e o radicalismo social são evitados com instrumentos institucionais: divide-se a Câmara em alta e baixa, de modo que o Senado seja um vetor de contrapeso do próprio poder Legislativo [...] (MOTA, 2006, p. 92-93).

Além da confusão dos termos utilizados na *accountability* horizontal, surge ainda o dilema da tradução da palavra "*accountability*" ou "*accountable*", considerado como um termo complexo ao ser passado para a realidade brasileira. Dessa forma, Pinho e Sacramento (2009) buscam revisar os significados encontrados em dicionários, utilizando como base os trabalhos de outros autores para confirmar a evolução deste conceito.

Os autores comentam que a *accountability* já era encontrada em dicionários de língua inglesa desde 1794, enquanto no final do século XX ainda era pouco conhecido no Brasil. A distância dos períodos foi associada à realidade inglesa da emergência do capitalismo e da empresa capitalista com os parâmetros desse sistema, rompendo com os ideais do patrimonialismo (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Após as consultas em distintos dicionários, constatou-se a necessidade de trabalhar de uma forma composta, visto a inexistência de um único termo que consiga descrever o conceito, chegando em uma conclusão quanto à essa revisão específica:

> [...] Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1348).

Os autores advertem para a constante construção e evolução dos conceitos, visto que estes precisam adequar-se à realidade social vigente. Nesse

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

contexto, Miguel (2005) observa que apesar da dificuldade de tradução do termo para o português, o conceito é central para garantir o vínculo entre representantes e representados nas democracias. Para o autor, a *accountability* diz respeito à capacidade dos constituintes de imporem sanções aos governantes, premiando com a reeleição aqueles que cumprem bem sua missão ou dispensando os governantes de desempenho insatisfatório. Dessa forma, o conceito inclui necessariamente a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação, dependendo de mecanismos institucionais para ser efetivado, especialmente das eleições competitivas periódicas.

No que diz respeito à estrutura conceitual da *accountability*, segundo Pinho e Sacramento (2009), Schedler (1999) desenvolveu uma abordagem de caráter bidimensional que reconhece três questões presentes nas experiências da *accountability*: informação, justificação e punição. À vista disso, na percepção dos autores, as duas primeiras questões são atributos da "*answerability*", ou seja, a obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos. Já a terceira questão, a punição está relacionada ao "*enforcement*", capacitando as agências de imporem sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos, implicando além da geração de dados e interação de argumentos e incluindo a chance de punir comportamento inadequado na *accountability*.

Conjuntamente, Przeworski (1998) e Schedler (1999) acreditam que apesar das instituições democráticas clássicas funcionarem bem, estas não serão capazes de garantir um controle de poder perfeito, adotando a "assimetria informacional" como premissa definitiva na relação entre governo e cidadãos. Segundo os autores, mesmo em democracias onde as instituições clássicas funcionam, o governo sempre detém mais informações do que a sociedade sobre processos decisórios, alocação de recursos e resultados de políticas públicas. Essa desigualdade informacional estrutural enfraquece a capacidade dos cidadãos de exercerem controle sobre seus representantes, sendo um desafio relevante para um modelo gerencialista que propõe uma maior transparência para o controle de resultados. Logo, Przeworski (1998) sugere uma alternativa para possibilitar a avaliação *a posteriori* dos atos do governo e não apenas dos resultados: a criação de instituições independentes de outros órgãos do governo, que ofereçam à população as informações necessárias para tal, permitindo um julgamento mais informado sobre o desempenho governamental (PRZEWORSKI, 1998; SCHEDLER, 1999 apud PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

Contudo, essa proposição leva à necessidade de reflexão se a criação de instituições independentes resolve o problema da assimetria informacional. Como observa Mota (2006), essas instituições fazem parte do próprio aparato estatal, o que pode comprometer sua independência efetiva e sua capacidade de exercer controle externo. Assim, isso sugere que a *accountability* não depende apenas da existência de mecanismos institucionais, ela exige uma capacidade de quebrar as “barreiras” de poder e informação que separam o Estado da sociedade. Como perspectiva complementar, Miguel (2005) reconhece que os altos custos de informação acabam inviabilizando muitas vezes o exercício do controle externo, sugerindo que a própria lógica da *accountability* baseada em sanção enfrenta um impasse estrutural. Para o autor, uma alternativa teórica para superar esse distanciamento entre governantes e governados seria o resgate da “representação descritiva” ou “similitude”, partindo da premissa de que representantes socialmente semelhantes aos cidadãos comuns poderiam garantir uma responsividade que os mecanismos formais de controle, por si sós, não conseguem assegurar.

Diante das diferentes abordagens conceituais apresentadas e das distintas proposições, este trabalho adota uma definição de *accountability* que sintetiza os elementos em desenvolvimento da literatura. Dessa maneira, entende-se *accountability* como um mecanismo de controle democrático que envolve a responsabilização objetiva de agentes públicos por seus atos, por meio de uma relação que compreende três dimensões complementares: a obrigação de prestar informações transparentes e acessíveis sobre decisões e ações, a necessidade de justificar e explicar essas decisões com razões válidas, e a possibilidade de aplicação de sanções em caso de irregularidades ou desempenho insatisfatório.

Essa definição reconhece que a *accountability* não se limita a um único tipo de relação, mas estabelece um princípio de responsabilização que pode se manifestar em diferentes arranjos institucionais, sempre orientado pelo objetivo de tornar o poder responsivo, transparente e sujeito ao controle democrático. Portanto, o critério para avaliar a *accountability* em uma democracia não deve ser apenas a formalização, mas sim a capacidade dessas três dimensões funcionarem na prática.

2.2.2 *Accountability* e Controle Social

Visando analisar a democracia contemporânea e os mecanismos de participação cidadã na administração pública, torna-se necessário compreender também

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

a conexão entre *accountability* e controle social, evidenciando a corrente de autores que debatem sobre o tema.

O conceito de controle social vem sendo bastante utilizado em estudos acadêmicos e documentos oficiais, porém com diferentes usos e significados, refletindo a disputa entre projetos políticos sobre os rumos da democratização na América Latina, ainda mais na década de 1990 (DAGNINO, 2004 apud SERAFIM, 2009). Entendendo esse cenário, Serafim (2009) propõe uma classificação que permite diferenciar o controle social restrito do ampliado. O controle social restrito é caracterizado pela ênfase na legalidade e no cumprimento de metas, alinhado ao projeto neoliberal que valoriza a transparência técnica sem necessariamente compartilhar o poder. Por outro lado, o controle social ampliado visa a democratização dos processos decisórios, associado ao projeto democrático-participativo, onde a deliberação pública em torno das políticas atua como forma de controle político estratégico e não apenas de fiscalização.

Essa busca por um controle social ampliado se justifica pelas limitações da *accountability* tradicional. Miguel (2005) identifica como obstáculo à efetividade da *accountability* vertical (eleitoral) o fato de que a representação política nas sociedades modernas é multifuncional. Logo, como o mandato abrange diversas questões, os custos de informação para os eleitores tornam-se altos, impedindo uma avaliação precisa de cada ato do governante.

Como uma forma de suprir essas limitações dos processos eleitorais, Peruzzotti e Smulovitz (2001 apud MIGUEL, 2005) abordam a "*accountability* social". Diferente da *accountability* horizontal e da vertical eleitoral, a *accountability* social é um mecanismo de controle não-eleitoral que se fundamenta nas ações de associações de cidadãos, movimentos sociais e mídia para expor irregularidades e incluir novos temas na agenda pública. Sua vantagem seria não depender de eleições, podendo ser ativada "sob demanda" para fiscalizar questões ou políticas específicas, respondendo diretamente ao problema da multifuncionalidade apontado por Miguel (2005).

Entretanto, Miguel (2005) argumenta que falta à *accountability* social a capacidade autônoma de aplicação de sanções. Para o autor, as advertências da sociedade civil só ganham efetividade de *accountability* quando sensibilizam os poderes constituídos que possuem o poder de punir, como o Judiciário ou o próprio eleitorado. Reforçando essa questão, Ceneviva (2006 apud MONTEIRO; PEREIRA; THOMAZ, 2016) alerta que a responsabilização por meio do controle social não garante por si só uma *accountability* ideal.

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

Apesar desses dilemas sobre a capacidade de sanção, a relação entre os conceitos de *accountability* e controle social são relevantes na gestão pública. Conforme Silva e Macedo (1998 apud MONTEIRO; PEREIRA; THOMAZ, 2016, p. 64), "o conceito de *accountability* é de fundamental importância para que possamos falar em participação social nas políticas públicas e responsabilização dos gestores públicos". Nessa perspectiva, o controle social posiciona-se como o mecanismo operacional necessário para que a responsabilização dos gestores seja praticada através das políticas públicas.

O debate acadêmico sobre controle social e *accountability* ganha relevância institucional quando é analisado nas reformas administrativas implementadas na América Latina a partir da década de 1990. Neste contexto, o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) teve um papel importante ao sistematizar orientações para a modernização da gestão pública na região, adotando a responsabilização como valor do novo modelo de administração pública proposto. Dessa forma, estendendo a discussão para o cenário latino-americano, o documento “La Responsabilización (“*accountability*”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana” publicado pelo CLAD (2000) nos informes dos 2000, argumenta que a *accountability*, traduzida por responsabilização, é um valor essencial para a construção de uma nova governabilidade democrática na América Latina, indo além da esfera eleitoral. Contextualizando a responsabilização como parte de um sistema democrático amplo que evoluiu ao decorrer do tempo, seu início pode ser visto nos controles parlamentares e procedimentais para evitar a tirania e a corrupção; avançando para mecanismos da Nova Gestão Pública focados em resultados; e expandindo para formas de participação social no controle e na cogestão. Logo, o documento expõe que o valor da responsabilização visa republicanizar o sistema político.

Especificamente quanto ao controle social, estabelece-se que a responsabilização por meio do controle social faz com que os cidadãos controlem seus governantes ao longo do mandato de seus representantes e nas eleições. O CLAD (2000) comenta sobre a existência de espaços vinculados com esse tipo de responsabilização, como a participação na definição das principais diretrizes e orçamentos públicos, na gestão direta de serviços públicos, nos conselhos que administram certos equipamentos sociais, na utilização dos mecanismos de democracia semidireta e na participação de integrantes da comunidade em órgãos de fiscalização governamental.

Por conseguinte, o documento identifica que o êxito desse controle social depende da articulação com a democracia representativa, do fortalecimento das

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

capacidades institucionais estatais, do desenho organizacional do Estado e da difusão da informação, visto que a transparência é condição essencial para que a sociedade possa fiscalizar efetivamente o Poder Público. Além disso, são apontadas qualidades do controle social para a realização do valor da responsabilização, tais como a possibilidade de ampliação do espaço público, o fortalecimento da consciência republicana, contribuição para que as reformas da NGP não se limitem apenas às melhorias do aspecto gerencial das políticas e a democratização das relações entre Estado e Sociedade (CLAD, 2000).

Entretanto, Cunill Grau (2000) critica a visão sobre a tradução do termo *accountability* para responsabilização, destacando que no idioma inglês diferencia-se entre *accountability* e *responsability*. A autora argumenta que além da imprecisão dos termos, o ponto central estava na legitimação da discricionariedade do poder público, defendendo que a democracia exige não só a legitimidade eleitoral, quanto a do seu exercício, levando à obrigação de justificar ações e possibilidades de contestação. Assim, a mesma diferencia controle de responsabilização, enquanto o primeiro interfere diretamente no exercício do poder, a responsabilização exige a justificação das ações, impondo sanções quando as justificativas não são satisfatórias.

Cunill Grau (2000) identifica as falhas do modelo burocrático e weberiano que limita a responsabilização ao controle hierárquico e às eleições, ignorando a autonomia da burocracia e a imperfeição do voto como instrumento de controle. Em seguida, critica o modelo gerencialista inspirado no mercado, que reduz o cidadão como "consumidor", falhando por essa visão de mercado devido à três razões. A primeira justifica-se por depender de recursos que são mal distribuídos na sociedade, seguida pela despolitização da participação ao focar no indivíduo isolado e o enfraquecimento do princípio público tradicional. A autora conclui que tais reformas, apesar de prometerem eficiência, podem ter reforçado o funcionamento voltado para si mesma da Administração Pública e o déficit democrático.

Diante desse cenário, a autora explora os dilemas do controle social, debatendo quem são os sujeitos legítimos para exercê-lo, encontrando três posições na literatura: a sociedade em geral, os sujeitos diretamente interessados (*stakeholders*), e as organizações sociais permanentes que dispõem de poder e informação. Cunill Grau (2000) argumenta por uma versão mais ampla ao expor que qualquer ator, individual ou coletivo, que atue em função de interesses reconhecidos como públicos, possui legitimidade para exigir prestação de contas. No entanto, a autora ressalta que a eficácia desse controle depende da capacidade de sanção. Como as sanções sociais são muitas

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

vezes apenas simbólicas, é essencial que a sociedade disponha de recursos coercitivos com respaldo legal para forçar a observância da lei.

Outro ponto levantado por Cunill Grau (2000) é a distinção entre cogestão e controle social, afirmando que a participação na gestão (cogestão) é irreconciliável com o controle, pois este exige autonomia e externalidade. Para fiscalizar efetivamente, o sujeito social deve estar fora da estrutura administrativa, mantendo uma relação regulativa e não constitutiva. Por fim, a autora defende que a responsabilização deve ser abrangente, incidindo tanto *ex-ante*, na formação das decisões por democracia deliberativa, quanto *ex-post*, nos resultados.

Com base nessa discussão, compreende-se que a relação entre *accountability* e controle social é marcada por dilemas. Enquanto o CLAD (2000) situa o controle social como dimensão vertical essencial de um sistema multidimensional de responsabilização, ressaltando suas qualidades para ampliação do espaço público e fortalecimento da consciência republicana, Cunill Grau (2000) critica os desafios práticos dessa forma de *accountability*, evidenciando os riscos das concepções que assumem o conceito, seja pela visão burocrática que limita o voto, ou pela visão gerencialista que reduz ao mercado. A tensão apontada por Ceneviva (2006 apud MONTEIRO; PEREIRA; THOMAZ, 2016) sobre os limites do controle social para garantir *accountability* ideal vai de encontro com os dilemas observados por Cunill Grau (2000): a questão de quem são os sujeitos legitimados, a escassez de recursos coercitivos respaldados legalmente, e o risco de confundir cogestão com controle. Em paralelo, a perspectiva sistêmica do CLAD (2000) demonstra que tal limitação não invalida o controle social, mas reforça a necessidade de sua articulação com outras formas de responsabilização para a consolidação da governabilidade democrática.

2.3 TENSÃO CONCEITUAL

Ao traçar o histórico do modelo gerencial, Newman e Clarke (2012) diferenciam entre duas versões que se coexistem: neotaylorismo, priorizando a eficiência e a produtividade, e o novo gerencialismo, caracterizado pelas propostas de inovação, programas de mudança cultural, qualidade e foco nas pessoas. Essas duas versões são combinadas na maioria das organizações, demonstrando uma tensão no próprio modelo gerencial, de acordo com as críticas apresentadas pelos autores.

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

Dessa forma, ao levantar os contrapontos percebidos, destaca-se o debate sobre a reforma do Estado entre a busca por eficiência e a garantia do controle democrático. Enquanto o modelo burocrático se caracterizava pelo controle *ex ante*, marcado pela formalidade e pela rigidez procedimental, o modelo gerencial desloca o foco para o controle *ex post* orientado por resultados, privilegiando a flexibilidade e a autonomia dos gestores (SECCHI, 2009). Entretanto, Newman e Clarke (2012) alertam que essa flexibilização e autonomia pode dificultar a fiscalização e a responsabilização dos agentes públicos. A promessa de "liberdade para gerenciar" coexiste com o fortalecimento de controles centralizados através de auditorias e indicadores de desempenho, dando espaço para as relações "frouxas-rígidas" e apresentando uma contradição na limitação dessa autonomia.

Assim, essa reestruturação impacta a relação entre Estado e sociedade, uma vez que a Nova Gestão Pública (NGP) redefine o cidadão como "cliente". Cunill Grau (2000) critica esse viés de mercantilização por três razões: a dependência de recursos mal distribuídos na sociedade, a despolitização da participação ao focar no indivíduo isolado e o enfraquecimento do “princípio” público tradicional. Ainda, observa-se a confusão de fronteiras entre o público e o privado devido à expansão das parcerias público-privadas, privatizações e terceirizações; adotando o raciocínio do mercado no setor público, tornando difícil diferenciar as responsabilidades de cada setor. Em vista disso, organizações que alcançavam bom desempenho podiam ser isentas de exigências regulatórias, intensificando a lógica empresarial na gestão pública. Nesse contexto, quando a governança em rede surge na década dos anos 1990, percebe-se um discurso de colaboração contra a competição. Enquanto a governança em rede pressupõe colaboração e integração para resolução de problemas, o gerencialismo estabelece unidades de negócios que competem por recursos e clientes (NEWMAN; CLARKE, 2012).

Além disso, há um certo embate entre a lógica dos resultados e o controle social das formas de responsabilização. Considerando que uma das formas descritas pelo CLAD como resultado da NGP foi a “introdução por lógica de resultado”, prioriza-se a rapidez decisória e a eficácia técnica por meio das avaliações *ex post* para medir o desempenho das políticas públicas, porém, a questão de rapidez decisória não se aplicaria nos processos participativos, por serem deliberativos e inclusivos para construção de políticas públicas. Entretanto, o CLAD ainda defende que, sem essa dimensão participativa, as reformas podem ser levadas a uma orientação tecnocrática. Essa tensão reflete a disputa de projetos identificada por Serafim (2009) sobre a ênfase

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

na lógica de resultados relacionada ao controle social restrito e a exigência participativa em relação ao controle social ampliado, deixando claro que nem toda forma de controle social fortalece a *accountability* democrática, uma vez que quando reduzido à transparência técnica sem compartilhamento real de poder, o controle social pode tornar-se funcional à lógica gerencialista sem alterar as relações de poder. Dessa forma, percebe-se um conflito quanto aos processos das formas de responsabilização de controle social e introdução por lógica de resultado, em que o CLAD afirma que para garantir a governabilidade democrática não seria exclusivamente pelo controle social, mas sim pela combinação das formas de responsabilização (ABRUCIO, 2006 apud PINHO; SACRAMENTO, 2009; CLAD, 2000).

No que se refere aos mecanismos de controle, a tipologia de O'Donnell (1998) expõe as limitações estruturais das dimensões clássicas. A *accountability* vertical, exercida pela sociedade através de eleições, reivindicações sociais e mídias, tem sua efetividade diminuída pela periodicidade eleitoral, volatilidade partidária, temas de políticas públicas pouco definidas, reversões políticas súbitas e dependência de agências estatais para investigar delitos de autoridades públicas, o que pode resultar em certas impunidades. Miguel (2005) contribui com essa crítica expondo a multifuncionalidade do mandato, visto que o voto engloba diversas questões simultâneas e o eleitor perde a capacidade de punir o representante por atos específicos, elevando os custos de informação.

Já a *accountability* horizontal, por se basear no controle mútuo entre agências estatais por mecanismos de freios e contrapesos, corre o risco de usurpação de autoridade, corrupção e posturas delegativas dos executivos eleitos. À essa crítica estrutural, soma-se a análise de Pinho e Sacramento (2009) baseada na estrutura tridimensional proposta por Schedler (1999), expondo a dualidade entre a *answerability* e o *enforcement*, argumentando que a transparência e o diálogo por si sós são insuficientes, havendo a necessidade institucional de impor sanções, caso contrário, a *accountability* torna-se simbólica ou fraca.

Ainda sobre as limitações estruturais da *accountability*, Przeworski (1998) e Schedler (1999) debatem sobre a assimetria informacional como uma premissa na relação entre governo e cidadãos. Segundo os autores, mesmo que as instituições democráticas funcionem bem, elas não garantem um controle perfeito do poder, pois o governo sempre detém mais informações do que a sociedade. Para mitigar essa falha, Przeworski (1998) sugere a criação de instituições independentes capazes de oferecer

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

informações à população para uma avaliação *a posteriori* (PRZEWORSKI, 1998; SCHEDLER, 1999 apud PINHO; SACRAMENTO, 2009). Entretanto, Mota (2006) recupera a distinção entre *accountability* e *checks and balances*, demonstrando que o sistema de freios e contrapesos, de origem federalista, foi desenhado originalmente para conter o poder popular e "acalmar os desejos", gerando propositalmente uma falta de transparência institucional. Isso se contrapõe ao princípio da *accountability*, que propõe a responsabilização e a clareza para os cidadãos.

Logo, enquanto o modelo gerencial promete maior *accountability* através da transparência de resultados e controle *ex post* (SECCHI, 2009), os mecanismos institucionais adotados podem manter lógicas de contenção da participação popular. A priorização do gerencialismo na autonomia técnica dos gestores, na avaliação por indicadores de desempenho e na transformação do cidadão a cliente-consumidor individual pode implicar como uma forma de “filtragem” das demandas sociais (NEWMAN; CLARKE, 2012; CUNILL GRAU, 2000). Dessa maneira, a barreira técnica substitui a barreira burocrática, afastando o cidadão comum ao se basear na complexidade de métricas e na linguagem dos especialistas. Assim como o sistema de *checks and balances* originalmente buscava impedir que as “paixões populares” influenciassem diretamente as decisões governamentais (MOTA, 2006), o gerencialismo pode limitar o controle social ao privilegiar a racionalidade técnica-administrativa sobre a participação social, mesmo quando promete maior transparência e responsabilização.

Olhando para o campo do controle social, Cunill Grau (2000) demonstra que a sua relação com a *accountability* depende da autonomia e da capacidade de sanção. Identificando algumas inconsistências práticas, a autora debate sobre a relação entre controle e cogestão, argumentando que o controle efetivo exige externalidade, enquanto a participação em conselhos gestores implica envolvimento interno nos processos decisórios, o que compromete a autonomia fiscalizatória como consequência da eliminação da externalidade necessária para que o controle social funcione como mecanismo de responsabilização. Além disso, contrapondo a visão do CLAD (2000) sobre o potencial republicano da participação, Cunill Grau (2000) argumenta que sem recursos coercitivos legalmente respaldados, as sanções sociais tendem a ser simbólicas. O argumento da autora alinha-se à crítica de Miguel (2005) ao analisar que a “*accountability* social” não possui capacidade autônoma de punição, dependendo da sensibilização das instituições estatais para ser efetiva, o que evidencia que a relação entre controle social e *accountability* é de dependência institucional para a concretização da sanção.

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

Por fim, a aplicação desses conceitos ao contexto brasileiro enfrenta barreiras culturais e linguísticas específicas. Pinho e Sacramento (2009), Cunill Grau (2000) e Miguel (2005) destacam a dificuldade de traduzir o termo *accountability*, visto que o conceito original não pode ser resumido a um significado isolado, sendo necessário combinar as diferentes concepções que implicam na obrigação objetiva e na sanção externa.

Com isto exposto, a tensão teórica antecipa o dilema central deste trabalho. Para responder a questão, torna-se necessário voltar o olhar para a experiência na implementação da Nova Gestão Pública no Brasil, observando como essas contradições teóricas se manifestaram na prática reformista brasileira durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa é caracterizada como uma abordagem qualitativa de natureza teórica, pois pretende promover reflexões acerca dos conceitos de *accountability* e controle social, assim como os elementos do Novo Gerencialismo Público. Para tal, o trabalho investiga e interpreta a institucionalização da *accountability* e o controle social durante a reforma gerencial do governo Fernando Henrique Cardoso, sem recorrer à quantificação estatística, privilegiando a análise crítica de conteúdo documental e bibliográfico. A escolha da abordagem justifica-se pela existência de variáveis complexas e subjetivas que nem sempre podem ser quantificadas com precisão, o que demanda uma interpretação dos significados e contexto (GIL, 2008).

A pesquisa é, portanto, definida como exploratória e descritiva (GIL, 2008), mapeando o conhecimento sobre os modelos da Administração Pública com enfoque no modelo gerencialista, além de conectar com os conceitos de *accountability* e controle social para relacionar as transformações promovidas pela reforma administrativa gerencial brasileira durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e seus impactos na *accountability.*

O procedimento metodológico adotado foi uma combinação de pesquisa bibliográfica e documental, caracterizada pelo uso de materiais já publicados e documentos oficiais como fontes primárias de informação. Segundo Gil (2008), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, tendo como base livros e

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

artigos científicos, enquanto a pesquisa documental é composta por materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. Neste estudo, foram utilizados como fontes: artigos científicos, tese de doutorado, documentos oficiais do governo federal, com destaque para o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), e obras de autores clássicos da administração pública e da *accountability*, como Guillermo O'Donnell.

Já para o delineamento do estudo, foi adotado o tipo de Revisão de Literatura, em específico, a Revisão Integrativa. Essa revisão consiste em um estudo mais elaborado de busca e análise da literatura abrangente, guiada por uma pergunta norteadora: como os modelos teóricos da administração pública estruturam o conceito de *accountability* e sua relação com o controle social, e quais tensões conceituais se manifestam nessa relação? A partir dessa questão inicial, a pesquisa visa integrar métodos e resultados anteriores para produzir novas considerações e sugerir futuros estudos. Este tipo de estudo permite compreender o movimento histórico da temática, a interpretação que os conceitos recebem ao longo do tempo, as propensões teóricas e metodológicas, bem como as tendências do determinado assunto (USP, 2022 apud FINELLI; SOARES; ANTUNES, 2022).

Ainda no que diz respeito à revisão integrativa, é utilizado um rigor metodológico com procedimentos transparentes, garantindo que o leitor consiga traçar o trajeto metodológico e possibilite replicar a investigação (MENDES; SILVEIRA; GALVÃO, 2008 apud FINELLI; SOARES; ANTUNES, 2022). Finelli, Soares e Antunes (2022) acrescentam sobre o procedimento dessa revisão:

> Nesse sentido, a revisão integrativa é reconhecida como um procedimento amplo, que permite a inclusão, para a análise, de diversos tipos de pesquisas realizadas com metodologias distintas (como estudos experimentais e quase-experimentais, assim como dados de literatura teórica e empírica), o que lhe imprime maior compreensão sobre o tema de interesse [...] (FINELLI; SOARES; ANTUNES, 2022, p. 70).

A coleta do referencial bibliográfico concentrou-se em bases de dados acadêmicos, como SciELO, Google Scholar e repositórios institucionais, utilizando palavras-chave relacionadas aos temas: "*accountability*", "controle social", "reforma gerencial", "governo FHC", "modelos de administração pública" e "Nova Gestão Pública". Para selecionar as fontes, foram seguidos critérios de aderência aos objetivos da pesquisa, priorizando trabalhos que ajudassem tanto a entender as características dos

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

conceitos e modelos citados, quanto para relacionar e avaliar com o que se pretende responder nesta pesquisa.

Os critérios de inclusão adotados foram: publicações que abordassem o período de governo FHC (1995-2002), os conceitos de *accountability* horizontal e vertical, a relação entre *accountability* e controle social, os modelos de administração pública, a Nova Gestão Pública no contexto brasileiro, a participação popular e controle social no Brasil no governo FHC. Para Vosgerau e Romanowski (2014 apud FINELLI; SOARES; ANTUNES, 2022), a definição clara dos critérios de inclusão e exclusão é fundamental para garantir que os materiais selecionados sejam capazes de responder adequadamente ao problema de pesquisa formulado, sendo excluídas as obras que após o fichamento inicial não demonstraram relação direta com o problema de pesquisa ou com o período histórico do recorte temporal estabelecido. Dessa forma, inicialmente foram coletados 45 materiais bibliográficos, sendo descartados aqueles que não apresentavam aderência ao tema específico. Portanto, após a seleção e análise dos conteúdos, utilizaram-se no total 24 referências para a escrita deste trabalho.

Para auxiliar no processo de organização e análise do material coletado, foram utilizadas ferramentas de inteligência artificial como forma de apoio, sendo: Gemini, Notebook LM e Claude. Conforme Monteiro e Assis (2025), a utilização de ferramentas de IA na pesquisa científica, quando usada de forma transparente e com supervisão do pesquisador de forma integral, pode contribuir para a sistematização de informações e a organização de conteúdos, sempre preservando o papel central do pesquisador na análise crítica e interpretação dos dados.

Os autores enfatizam que a IA deve ser tratada unicamente como instrumento técnico auxiliar, “[...] a Inteligência Artificial funciona como coparticipante instrumental que encurta a busca bibliográfica, agiliza a triagem sistemática e automatiza etapas mecânicas de análise de conteúdo, liberando o pesquisador para a interpretação conceitual.” (MONTEIRO; ASSIS, 2025, p. 88).

Neste estudo, a inteligência artificial foi utilizada especificamente para: ajuda na busca de material bibliográfico com as palavras-chaves do estudo; apoio na estruturação do fichamento dos materiais coletados; identificação de capítulos ou páginas relevantes nos textos com aderência ao objetivo do trabalho; organização preliminar dos conteúdos por capítulos; tradução de textos de idiomas estrangeiros (espanhol) e correção de formatação ABNT. Considerando as ferramentas de apoio utilizadas neste trabalho, Monteiro e Assis (2025) complementam ao comparar algumas IAs para

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

utilização no âmbito acadêmico, visto que as inteligências artificiais assumem diferentes funções. Entre as IAs mencionadas, uma das que constam listadas é o Notebook LM, o qual auxilia na organização de conceitos, construindo mapas conceituais com até 50 fontes, além de integrar formatos diversos. Portanto, quando a Inteligência Artificial é utilizada com critérios éticos, ao mesmo tempo que auxilia, não exclui o caráter crítico do pesquisador.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Considerando a contextualização teórica apresentada nos capítulos anteriores, a discussão deste trabalho tem como objetivo analisar a reforma gerencialista brasileira no governo de Fernando Henrique Cardoso e como ela se manifestou, a fim de responder a pergunta central desta pesquisa. Dito isso, a investigação irá basear-se na contradição entre o discurso reformista, que prometia modernização democrática e responsabilização, e a realidade institucional e social que efetivamente se consolidou entre 1995 e 2002.

A análise estrutura-se em quatro eixos complementares: a reforma gerencial do aparelho do Estado brasileiro e a promessa da *accountability*; a fragilização dos controles e da *accountability*; a fragilização da participação societária; as agências reguladoras; finalizando com uma síntese crítica entre a promessa e a prática. Essa estrutura permite examinar simultaneamente as dimensões normativa, institucional e prática da reforma, revelando as tensões entre o projeto gerencialista e os princípios democráticos da *accountability* e do controle social.

4.1 A REFORMA GERENCIAL DO APARELHO DO ESTADO BRASILEIRO E A PROMESSA DA *ACCOUNTABILITY*

No cenário brasileiro, a implementação do modelo burocrático weberiano emerge como resposta institucional à superação do patrimonialismo que marcava o aparelho estatal, assegurando a diferenciação entre o público e o privado e a separação entre o político e o administrador público. A primeira grande reforma administrativa brasileira ocorreu em 1936, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

Público (DASP) durante o governo Vargas, fortalecendo os princípios baseados na autoridade legal-racional (BRESSER-PEREIRA, 1996).

O DASP surge em um contexto de transformações econômicas e políticas com a aceleração da industrialização brasileira, demandando um Estado mais estruturado e capaz de intervir no setor produtivo de bens e serviços. Assim, percebia-se a tentativa de racionalizar a máquina pública por meio de carreiras burocráticas, adoção de concurso público baseado em mérito e padronização de procedimentos administrativos, inspirados na administração taylorista (BRASIL, 1995).

Contudo, embora o DASP tenha valorizado o instituto do concurso público e do treinamento, o departamento não o adotou de uma forma consistente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado. Percebiam-se ainda os traços do patrimonialismo no quadro político brasileiro, manifestando-se por meio do coronelismo, dando lugar ao clientelismo e ao fisiologismo (BRASIL, 1995).

Dessa maneira, a premissa de eficiência que a administração burocrática tinha como base mostrou-se insuficiente diante das demandas do Estado social e econômico do século XX. Bresser-Pereira (1996) argumenta que a própria expansão do aparelho estatal, ao se responsabilizar por um número crescente de serviços sociais e de papéis econômicos, gerou a ineficiência do modelo. O autor atribui a expansão do Estado não só às pressões da sociedade, como às estratégias de crescimento da própria burocracia.

> [...] No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 10-11).

Tendo em vista a consolidação do modelo burocrático nacional por meio do DASP e as tentativas de superar a rigidez burocrática, pode-se dizer que há um primeiro indício do modelo gerencial brasileiro com a segunda reforma administrativa em 1967, pelo Decreto-Lei 200. O decreto tinha como objetivo conferir maior agilidade à administração pública por meio da descentralização funcional, transferindo a execução de atividades para a administração indireta, como autarquias e fundações. Além disso, eram adotados princípios de racionalidade administrativa, tais como o planejamento, o orçamento, a coordenação e o controle, buscando sistematizar a gestão e reunir

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

competência e informação no processo decisório (BRASIL, 1995).

Com a flexibilização da administração e a busca pela eficiência, eram fortalecidos os laços políticos entre a alta tecno-burocracia estatal, civil e militar, além da classe empresarial. Considerando essa aproximação, Bresser-Pereira (1996) aponta duas consequências do Decreto-Lei 200: os sinais do patrimonialismo e a ausência de concursos e desenvolvimento de carreiras de altos administradores.

Desse modo, as ações promovidas pela segunda reforma administrativa permitiram o sincronismo de núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas ineficientes no plano da administração direta, de acordo com o autor. Logo, o núcleo burocrático foi enfraquecido por meio de uma estratégia do regime militar, que não desenvolveu carreiras de administradores públicos e contratou os escalões superiores da administração através das empresas estatais (BRASIL, 1995).

Tais estratégias adotadas pelo Decreto-Lei 200 fracassaram e então são percebidas novas iniciativas na administração pública brasileira, como a criação da Secretaria da Modernização (SEMOR), trazendo novas técnicas de gestão nos anos 70, e a fundação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização (PrND), combatendo a burocratização dos procedimentos e controlando a descentralização estimulada pelo decreto de 1967, sendo estas posteriormente levadas para o Programa Nacional de Desestatização (BRASIL, 1995).

Contudo, cabe trazer à tona a situação brasileira em 1988, denominada por Bresser-Pereira (1996) como o “retrocesso burocrático”. A transição democrática com a eleição de Tancredo Neves e a posse de José Sarney em 1985 significaram uma volta aos ideais administrativos burocráticos dos anos 30 e uma tentativa de retomada do populismo dos anos 50.

Dessa forma, apesar da estagnação da renda per capita, aumento do desemprego e hiperinflação, foi evidente o colapso estrutural do aparelho estatal, podendo ser observado por meio de três vertentes principais: a fiscal, a do modelo de intervenção e a da administração burocrática (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Quanto à dimensão fiscal, o Estado brasileiro passou a operar com poupança pública negativa, vista a perda da sua capacidade de crédito. Tal operação foi consequência do modelo de desenvolvimento adotado anteriormente, quando o Estado decidiu expandir sua presença no setor produtivo e se desviou das suas funções básicas. Logo, o financiamento da expansão comentada levou gradualmente à deterioração dos serviços públicos e ao agravamento da inflação no país (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

A crise do modo de intervenção sinalizou o esgotamento da estratégia estatizante, como o modelo protecionista de substituição de importações, observado nas décadas de 30 a 50. Essa estratégia passou a ser inviável, resultando em distorções no mercado, na falta de competitividade da indústria nacional e no fracasso em estabelecer um Estado de Bem-Estar social efetivo (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Apesar da representatividade na democracia brasileira, na visão de Bresser-Pereira (1996), a Constituição de 1988 promoveu uma rigidez ao universalizar as normas burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado para os serviços estatais e às próprias empresas estatais. Por conseguinte, o “retrocesso” foi manifestado pela perda da autonomia do Poder Executivo quanto à estruturação dos órgãos públicos, instituição da obrigatoriedade de Regime Jurídico Único para servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios; e a retirada da flexibilidade operacional da administração indireta, atribuindo às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento da administração direta.

Ao mesmo tempo que havia uma gestão rígida, a Constituição adotou privilégios contrariando a ética burocrática, em específico a aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou contribuição do servidor. Essa ação elevou o custo do sistema previdenciário estatal, alavancando a crise fiscal e abrindo espaço para a reforma administrativa dos anos 90 (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Acompanhando a tendência do Novo Gerencialismo*,* o Brasil sentiu a necessidade de reformar o Estado tendo em vista a crise do modelo burocrático no país. A reforma gerencial brasileira foi implementada no governo de Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995 com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) liderado por Luiz Carlos Bresser Pereira. Segundo o ministro do MARE, a reforma administrativa teve como objetivos primários a facilitação do ajuste fiscal (curto prazo) e posteriormente a eficiência, a modernização e o foco no atendimento ao cidadão (médio prazo). Esses objetivos foram instrumentalizados pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e pela Emenda Constitucional da Reforma Administrativa, baseados nas experiências recentes dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (BRESSER-PEREIRA, 2006 apud BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012).

4.1.1 O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

Como objetivo de tentativa de transição do modelo de administração pública, a nova proposta brasileira encontrava-se alinhada ao movimento internacional da *New Public Management* (NPM), criando o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) para a condução da reestruturação da administração pública brasileira, sob a liderança de Luiz Carlos Bresser-Pereira. Como documento norteador, as principais características para essa transição foram estabelecidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), aprovado em 1995 (BRASIL, 1995; BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012).

Conforme consta no documento, a estrutura do PDRAE sugere uma segmentação do aparelho estatal em quatro setores estratégicos, por diferentes lógicas de propriedade e gestão, sendo: Núcleo Estratégico, que corresponde à cúpula dos três poderes, com propriedade estatal e gestão burocrática-gerencial para garantir segurança nas decisões estratégicas; Atividades Exclusivas, referentes ao exercício do poder extroverso do Estado, com propriedade estatal e gestão focada em eficiência; Serviços Não-Exclusivos, voltados aos direitos humanos fundamentais e serviços sociais, propondo propriedade pública não-estatal por organizações sociais para facilitar o controle social direto e a parceria entre Estado e sociedade; e Produção para o Mercado, indicando a privatização (BRASIL, 1995).

Essa segmentação traz à tona a tensão argumentada por Newman e Clarke (2012) sobre a confusão entre público e privado. A introdução da propriedade pública não-estatal no setor de Serviços Não-Exclusivos presume que as organizações sociais realizariam esses serviços de uma maneira mais eficiente, adotando lógicas estatais e privadas (BRASIL, 1995). Dessa forma, Newman e Clarke (2012) argumentam que o modelo gerencialista redefine o cidadão como usuário de serviços públicos ou consumidor, correndo o risco de priorizar o interesse do “usuário individual” em vez do interesse público. Apesar da crítica dos autores não ser relacionada ao caso específico do Brasil, se aplica à reforma brasileira por evidenciar essa redefinição.

Ao analisar a lógica que orientou a reforma do Estado nos anos 90, Serafim (2009) argumenta que o projeto político de visão neoliberal adotado instituiu o que acredita ser um controle social restrito, ou seja, modelo em que a participação da sociedade é limitada à fiscalização da legalidade e ao cumprimento de metas e resultados. Essa limitação estrutural é aprofundada por Cunill Grau (2000), argumentando os riscos do modelo de cogestão, uma vez que a fiscalização demanda autonomia e externalidade em relação ao Estado. Logo, esse modelo é observado nas Organizações

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

Sociais como proposta do PDRAE, transformando as organizações da sociedade civil como executoras das políticas desenhadas pelo Núcleo Estratégico, o que compromete a capacidade destas de exercerem uma fiscalização verdadeira.

Ademais, a análise de Miguel (2005) sobre a limitação da *accountability* vertical nas democracias contemporâneas pela assimetria de informação e pela complexidade dos mandatos, pode ser aplicada para a lógica do PDRAE. Assim, percebe-se uma fragilidade na proposta de que a sociedade teria condições de exercer um controle social direto sobre as Organizações Sociais. Com a adoção do modelo de publicização, a linha de responsabilidade fica ainda mais confusa para o cidadão, visto o distanciamento do processo de cobrança direta sem saber a quem recorrer para exigir o cumprimento das promessas.

Dessa forma, os objetivos específicos por setor reforçam a priorização de certos valores da reforma, conforme previsto na tabela 2.

Tabela 2 – Objetivos específicos por setor do Estado

Setor do Estado	**Objetivos Específicos**
Núcleo Estratégico	1. Aumentar a efetividade para que os objetivos acordados sejam alcançados; 2. Modernizar a administração burocrática, introduzindo uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho; 3. Promover a profissionalização do serviço público (carreiras, concursos anuais, educação continuada, administração salarial); 4. Dotar de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as Agências Autônomas e Organizações Sociais.
Atividades Exclusivas	1. Transformar autarquias e fundações com poder de Estado em Agências Autônomas, administradas por contrato de gestão; 2. Substituir a administração burocrática (controle *a priori* dos processos) pela administração gerencial (controle *a posteriori* dos resultados e competição administrada); 3. Fortalecer práticas de adoção de mecanismos de participação popular na formulação e avaliação de políticas públicas.

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

Serviços Não-Exclusivos	1. Promover a publicização de serviços não exclusivos, convertendo fundações públicas em Organizações Sociais (OS) mediante contratos de gestão; 2. Obter maior autonomia e responsabilidade para os execução de serviços a organizações sociais;dirigentes desses serviços; 3. Obter controle social direto da sociedade através dos conselhos de administração e práticas de inserção de mecanismos para participação dos cidadãos na formulação e avaliação do desempenho da organização social; 4. Lograr maior parceria entre o Estado, a organização social e a sociedade; 5. Aumentar a eficiência e qualidade dos serviços a um custo menor.
Produção para o Mercado	1. Continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização; 2. Reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais privatizados; 3. Implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.

Fonte: Elaboração própria, com base no documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995).

Complementando com as análises anteriores e verificando os objetivos específicos, o PDRAE propõe. Neste sentido, Paes de Paula (2005 apud BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012) mostra contradições no discurso do próprio ministro da reforma, afirmando que apesar de Bresser-Pereira criticar sobre a rigidez burocrática, o mesmo aponta a importância da burocracia pública para controlar o processo decisório e garantir a eficiência administrativa. Logo, o que se propõe não é a superação total do modelo burocrático weberiano, mas o que a autora classifica como burocracia flexível, a adaptação de características burocráticas para permitir flexibilidade, sem romper com a centralização de poder.

Além disso, ao priorizar práticas empresariais, a administração pública tende a focar na eficiência técnica, fazendo com que a democratização e o interesse público percam espaço (BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012). Logo, fica evidente que a eficiência e os resultados são primordiais, enquanto a participação e o controle social aparecem como instrumentos de legitimação e de desempenho, alinhando-se à crítica de Serafim (2009) sobre o controle social restrito.

Além dos objetivos e das separações de setores, o PDRAE também

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

previa uma estratégia de implementação, concebida em três dimensões interligadas: a dimensão institucional-legal, focada na flexibilização do Regime Jurídico Único (RJU) e da estabilidade para adaptar a gestão de recursos humanos à lógica privada; a dimensão-gestão, buscando a consolidação da cultura gerencial a longo prazo por meio de métricas de desempenho e qualidade; e a dimensão cultural, que propunha a transição da "desconfiança burocrática" para o "voto de confiança gerencial" (BRASIL, 1995).

Entretanto, o resultado prático foi uma implementação incompleta e fragmentada. Rezende (2002 apud BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012, p. 275) ao analisar o governo FHC, constata que "[...] poucas entidades previstas na nova matriz institucional foram criadas [...]", concluindo o resultado limitado quanto à mudança institucional, apesar do sucesso no ajuste fiscal.

Desse modo, é evidenciado ainda mais as prioridades da Reforma do Aparelho do Estado brasileiro. A extinção do MARE em 1999 e sua incorporação ao Ministério do Planejamento foi um exemplo de que o novo ministério teve sucesso em conter os gastos públicos, porém, demonstrou ineficácia em obter o apoio necessário e consolidar as políticas de mudança institucional propostas originalmente (BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012).

Dessa forma, o resultado dessa implementação fragmentada é sintetizado pelos autores Brulon, Ohayon e Rosenberg (2012):

> A partir dessas reflexões, pode-se concluir que o modelo gerencial, adotado pela administração pública brasileira a partir de sua reforma mais recente, ainda mantém características patrimonialistas e, principalmente, burocráticas dos modelos anteriores. Mas além dos problemas trazidos por essa sobreposição, o modelo gerencial possui vulnerabilidades inerentes ao próprio paradigma, como o foco na eficiência econômica, que o desvia de sua função social, bem como a ausência de uma democracia plena, com a manutenção dos processos decisórios centralizados no núcleo estratégico do governo (BRULON; OHAYON e ROSENBERG, 2012, p. 279).

Portanto, a reforma gerencial brasileira, ao priorizar ajuste fiscal sobre democratização, eficiência técnica sobre controle social, e autonomia gerencial sobre *accountability* horizontal, manifesta-se como bem-sucedida em seus objetivos gerencialistas, mas incompleta na dimensão democrática da *accountability*.

4.2 A FRAGILIZAÇÃO DOS CONTROLES E DA *ACCOUNTABILITY*

Anastasia e Melo (2002) analisam a implementação da reforma gerencial

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

em um contexto institucional brasileiro caracterizado pelo “presidencialismo de coalizão”[2], onde a concentração de poderes envolve não só o Executivo, como também os líderes partidários e a bancada governista.

O paradoxo é demonstrado pelos arranjos institucionais que proporcionam maior estabilidade e maior governabilidade em detrimento à uma menor capacidade de controle parlamentar dos atos e das omissões dos governantes. Logo, Anastasia (2000, apud ANASTASIA; MELO, 2002) relaciona essa proposição a um *trade-off* entre a governabilidade e a *accountability*, observando que quanto maior a concentração dos poderes de agenda e de veto nas mãos do Executivo e dos líderes da coalizão governista, o controle parlamentar tinha a possibilidade de se tornar menos efetivo. Em específico no governo FHC, esse *trade-off* se manifestou com a utilização de instrumentos constitucionais que expandiam o poder presidencial e reduziam a capacidade fiscalizadora do Congresso Nacional.

Entretanto, o que mais chamava a atenção dentro dessa concentração de poder eram as Medidas Provisórias (MPs). Apesar das medidas estarem sujeitas ao caráter de relevância e de urgência e submetidas ao Congresso Nacional, tornaram-se ferramentas ordinárias de negociação no “presidencialismo de coalizão”. O Congresso mantinha o poder constitucional de examinar e emendar as MPs (ANASTASIA; MELO, 2002), mas a prática das constantes reedições revelava uma situação de legislação provisória permanente que alterava o processo legislativo regular. Como demonstram Amorim Neto e Tafner (2002 apud ANASTASIA; MELO, 2002), o controle das MPs pela coalizão governista funcionava através de “mecanismos de alarme de incêndio”, onde a bancada governista e os líderes partidários monitoravam as reações dos grupos afetados antes de posicionar-se definitivamente.

Desse modo, via-se a fragilização da *accountability* horizontal no sistema brasileiro através da concentração de poderes nos líderes partidários e na Mesa Diretora, combinado com o domínio da bancada governista sobre esses postos estratégicos. À vista disso, produzia-se uma estrutura de incentivos que desencorajava parlamentares individuais de controlar o Executivo, mesmo quando fosse de interesse de seus eleitores. Essa estrutura é agravada pela assimetria informacional entre os atores, que limita a

[2] Conforme Anastasia e Melo (2002), o presidencialismo de coalizão no Brasil, arranjo institucional vigente desde a Constituição de 1988, caracteriza-se pela necessidade do Presidente construir maiorias parlamentares mediante a partilha de poder com diversos partidos, mesmo sendo eleito por voto direto. Esse sistema equilibra um Executivo forte com um Legislativo multipartidário fragmentado, utilizando a formação de coalizões como estratégia central para garantir estabilidade política e evitar paralisia decisória.

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

efetividade do controle parlamentar sobre os atos e omissões do Executivo. Logo, a combinação desses fatores favorece a autonomização das burocracias públicas e a dificuldade do exercício da responsabilização política dos governantes (ANASTASIA; MELO, 2002).

As interações entre a *accountability* vertical e horizontal também estavam comprometidas, pois apesar de serem essenciais para as políticas públicas, mecanismos de concentração decisória "obscurecem" a responsabilidade individual e comprometem a efetividade do controle parlamentar (ANASTASIA, 2000 apud ANASTASIA; MELO, 2002). Esse diagnóstico é reforçado por Figueiredo (2001 apud ANASTASIA; MELO, 2002), que identifica na centralização do processo decisório a redução do papel fiscalizador do Congresso. A autora comprova que o Congresso não garantia uma fiscalização rotineira, tanto na ação do Tribunal de Contas da União quanto na fiscalização das Comissões Permanentes, visto que os governos pós-1988 tem conseguido evitar a condução de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) que o afetem diretamente.

Dessa maneira, Fernando Henrique Cardoso ficou marcado por ter sido o presidente que mais utilizou as Medidas Provisórias no período pós-constitucional. Contudo, essa prática não significou o domínio absoluto do Executivo sobre o Legislativo, mas sim a consolidação de um padrão de interação baseado na negociação com os líderes partidários da coalizão governista (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999 apud ANASTASIA; MELO, 2002).

Tabela 3 – Medidas Provisórias emitidas por Governo, 1988-2001

	Sarney	Collor	Itamar	FHC 1+2	Total
Submetidas (*) Texto Original Reedições	147 125 22	159 89 70	505 142 363	5.299 263 5.036	6.110 619 5.491
Aprovadas	96	74	71	228	469
Rejeitadas	9	11	0	2	22
Revogadas	2	5	5	16	28
Sem eficácia	6	8	15	5	56

(*) Dados atualizados até 11 de setembro de 2001

Fonte: Pessanha (2002 – Anexo IV)

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

Isto posto, a constatação da centralização decisória e do insulamento tecnocrático acentuou-se entre 1995 e 1996, com o fim das Câmaras Setoriais. Esses espaços criados no início da década de 1990 representavam, segundo Oliveira et al. (1993 apud PAES DE PAULA, 2005), uma proposta de “planejamento democrático”, sendo compostos por empresários, técnicos, políticos e lideranças sindicais para a definição de políticas setoriais. Tal estrutura constituía um espaço de representação no interior do aparato burocrático que possibilitava uma participação mais ampliada no colegiado ministerial. Conforme analisa Diniz (1997, 2000 apud PAES DE PAULA, 2005), as câmaras atuavam na institucionalização do conflito social, promovendo uma “cooperação competitiva” que buscava substituir o monopólio estatal pela coordenação social entre Estado, capital e trabalho. Entretanto, a necessidade de administrar divergências internas gerou uma reação negativa da cúpula tecnocrática do governo a essa forma de negociação, resultando em uma decisão deliberada de centralização das decisões com a transformação das Câmaras Setoriais em um monopólio das equipes ministeriais.

Assim, é possível observar por Diniz (2000 apud PAES DE PAULA, 2005) como consequência da centralização, o desenho institucional trazido pela nova administração pública que aumentou o isolamento dos decisores, estimulando as práticas personalistas e voluntaristas. Logo, Paes de Paula (2005) argumenta que a reforma gerencial abre espaço para o neopatrimonialismo e para uma autocracia que utiliza técnicas democráticas, conforme os conceitos utilizados pela autora de Schwartzman (1982) e Faoro (1995). O argumento da *expertise* técnica, usado para justificar o isolamento do núcleo estratégico, falhou em fortalecer a *accountability*, criando zonas de opacidade. Essas zonas permitiam que as decisões estratégicas não se pautassem pelos procedimentos democráticos e as elites tecnocráticas se isentassem de justificar suas ações.

Desse modo, Paes de Paula (2005) também reconhece que o período da reforma gerencial durante o governo Fernando Henrique Cardoso caracterizou-se por meio das medidas provisórias, sendo consequência de um modelo que concentrava a formulação e a implementação das políticas públicas no núcleo estratégico do Estado. A autora ainda acrescenta que esse governo não se diferencia dos anteriores, uma vez que seguia o estilo tecnocrático de gestão e o excesso de discricionariedade. No entanto, o discurso da *accountability* por meio do controle de resultados não se mantinha firme

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

quando era observado onde as decisões, metas e implementações de políticas concentravam-se geralmente distantes do controle democrático.

Enquanto Bresser-Pereira (2002, p. 20) afirmava que a reforma era “[...] democrática, porque pressupõe a governança democrática, faz do controle social pela sociedade civil uma forma principal de *accountability* política [...]”, Paes de Paula (2005) refuta essa afirmação ao analisar a estrutura e a dinâmica do aparelho do Estado pós-reforma. O que a autora observou foi a idealização do controle social já que não haviam mecanismos para que o controle e a transparência ocorram, não sendo claro os canais que permitissem a introdução das demandas populares. Por conseguinte, enquanto havia o discurso do controle social como legitimador da reforma, esse controle não era incluído nos espaços de decisão devido à centralização decisória, isolamento tecnocrático e ausência de institucionalização de mecanismos substantivos de participação.

Quanto aos últimos anos do governo FHC, Anastasia e Melo (2002) reconhecem alguns avanços institucionais. Aprovada em 2001, a Emenda Constitucional n° 32 introduziu limitações ao uso das medidas provisórias, como no número de reedições permitidas e nos prazos a serem observados. Todavia, ao mesmo tempo que limitava as medidas provisórias, a emenda ampliava certa autonomia do Executivo sobre a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, além da reorganização de Ministérios e órgãos da administração pública (PESSANHA, 2002 apud ANASTASIA; MELO, 2002).

Também vale mencionar outras iniciativas implementadas em 2001 que incluíram a disponibilização de informações sobre o funcionamento do Congresso através de websites institucionais; a criação da Ouvidoria da Câmara dos Deputados para receber petições, reclamações e queixas contra atos de autoridades públicas; o estabelecimento da Comissão de Legislação Participativa, com poderes para transformar sugestões da sociedade civil organizada em proposições legislativas; e a modificação do artigo 53 da Constituição Federal em dezembro de 2001, alterando as regras de imunidade parlamentar (ANASTASIA; MELO, 2002).

Porém, além das estratégias regimentais disponíveis aos líderes partidários permitirem evitar a exposição dos deputados em questões sensíveis ao Executivo ou ao partido, Anastasia e Melo (2002) complementam os demais motivos para considerarem os avanços insuficientes:

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

> Tais medidas, no entanto, não são suficientes para que se possa afirmar que o eleitorado brasileiro esteja em condições de instruir e/ou responsabilizar individualmente o seu representante na Câmara dos Deputados. Uma primeira razão para tanto é de ordem geral. O processo de tomada de decisão no Brasil envolve uma série de atores com alguma capacidade de interferência: temos um Executivo que legisla e veta, duas casas legislativas com capacidade para modificar reciprocamente as iniciativas, diversos partidos e instrumentos judiciais que cada vez mais tem sido chamados a resolver questões de ordem política. No cipoal constituído, não é simples para o eleitor identificar o quinhão de responsabilidade de cada deputado individualmente (ANASTASIA; MELO, 2002, p. 45).

Por fim, Anastasia e Melo (2002) concluem que embora tenham ocorrido melhorias em relação à diminuição da assimetria informacional e à participação dos cidadãos no processo legislativo, eram iniciativas recentes e pontuais, sem conseguir alterar a distribuição dos poderes de agenda e de veto entre os atores.

4.3 A FRAGILIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA

A fragilização da participação societária na reforma gerencial brasileira reflete a tensão conceitual explorada anteriormente entre eficiência e controle democrático. Segundo Cunill Grau (2000), a Nova Gestão Pública promove a redefinição do cidadão como cliente, o que gera a dependência de recursos mal distribuídos, a despolitização da participação ao focar no indivíduo isolado, e o enfraquecimento do princípio público tradicional.

Para compreender essa fragilização no contexto latino-americano, é necessário retomar as orientações do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) sobre *accountability***.** Exaltado anteriormente por Campos (1990) como as "sementes necessárias" para florescer a *accountability* no Brasil, o CLAD (2006) alertou que a realização do valor político da *accountability* depende de dois fatores: o desenvolvimento da capacidade dos cidadãos de agir de acordo com as metas da sua sociedade e a construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes ao longo de todo o seu mandato. Esses fatores dialogam com a análise de Campos (1990) sobre a "pobreza política" como causa da ausência do conceito de *accountability* no Brasil, uma vez que a população esperava que o Estado defendesse e protegesse os interesses dos não organizados (CAMPOS, 1990 apud PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Nesse contexto de reformas gerenciais, o CLAD (2006 apud PINHO; SACRAMENTO, 2009) desenvolveu uma tipologia multidimensional para avaliar a

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

accountability na administração pública, sendo primeiramente publicado no documento "La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana" (CLAD, 2000).

Assim, estabelece-se cinco formas cinco formas de avaliação da administração pública:

a) controles clássicos;
b) controle parlamentar;
c) introdução lógica dos resultados;
d) competição administrada;
e) controle social.

Dessas cinco formas, as três últimas listadas possuem ligação com a Nova Gestão Pública, atualizando-as com os itens c), d) e e). Em geral, a introdução lógica dos resultados utiliza sistemas de avaliação *ex post* das políticas públicas pela execução e resultados obtidos para medir seu desempenho e exigir a prestação de contas dos funcionários responsáveis. Já a competição administrada estabelece uma dinâmica competitiva entre os provedores de serviços públicos, permitindo identificar através dos custos e da qualidade quais organismos devem ser premiados ou precisam de reformulações. Por último, o controle social propõe que os cidadãos se tornem controladores dos governantes para além das eleições, atuando na aplicação tanto nas decisões de políticas públicas como na produção de bens e serviços públicos (ABRUCIO, 2006; CUNILL GRAU, 2006 apud PINHO; SACRAMENTO, 2009).

A análise das cinco formas de *accountability* propostas pelo CLAD (2000) revela que a reforma brasileira formalmente adotou o controle social como uma de suas dimensões, mas a implementação prática no governo FHC foi marcada por uma contradição. Essa contradição pode ser compreendida através do conceito de "confluência perversa" desenvolvido por Dagnino (2004), que identifica a coexistência entre dois projetos políticos incompatíveis no contexto brasileiro dos anos 1990.

Dessa maneira, estendendo o olhar na relação entre Estado e sociedade civil, Dagnino (2004) surge com um conceito denominado “confluência perversa”, o qual identifica a coexistência problemática entre dois projetos políticos. Primeiro, o projeto democratizante e participativo, criado na resistência à ditadura militar, já o segundo projeto, sendo o neoliberal de Estado mínimo, a partir da década de 1990.

A perversidade desses projetos, marcada na última década, consta no

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

fato de que os dois projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva, mas com diferentes finalidades. Por mais que o viés democratizante busque aprofundar a democracia por meio da participação cidadã nos processos decisórios, e o viés neoliberal transfira para a sociedade civil as responsabilidades estatais, a identidade de propósitos é construída por referências comuns (DAGNINO, 2004).

A disputa política desses projetos via-se em um conflito semântico sobre termos compartilhados como participação, sociedade civil, cidadania e democracia. Dagnino (2004) caracteriza esse processo como um “terreno minado” de deslocamentos de sentido, no qual o projeto neoliberal apropria-se do vocabulário participativo da democratização. Ao ressignificar os conceitos desse vocabulário, o gerencialismo acaba tirando o conteúdo político transformador.

Dito isso, esse conflito pode ser visto pelo conceito de participação, enquanto no projeto democratizante a participação implica a “partilha efetiva do poder” entre o Estado e a sociedade civil e a deliberação política nos espaços públicos, a lógica gerencialista a reduz em um instrumento de eficiência administrativa. Dagnino (2004) demonstra isso com a reforma conduzida por Bresser-Pereira a partir de 1995, em que o papel das organizações sociais foi delimitado aos seus próprios serviços, sendo excluídas dos poderes de decisão, centralizados no núcleo estratégico do Estado.

A autora também destaca sobre as consequências que a ênfase gerencialista e empresarial trouxe para a gestão estatal, apontando as implicações despolitizadoras desse movimento. Nesse contexto, a participação deixa de ser um direito político de influência substantiva nas decisões públicas, convertendo-se em técnica de gestão e servindo para a legitimação de decisões já tomadas tecnocraticamente. Logo, esse processo de esvaziamento da participação influencia na redefinição da própria cidadania, observando como o projeto neoliberal redefine a “nova cidadania” pela lógica do consumo, a qual antes era concebida pelos movimentos democráticos como titularidade de direitos e transformação social. O cidadão, antes sujeito político ativo, passava a ser usuário-cliente, limitando sua participação à escolha de mercado e à fiscalização da qualidade dos serviços (DAGNINO, 2004).

Como colocado anteriormente, Paes de Paula (2005) traz o caso do fechamento das Câmaras Setoriais tripartites, entre 1995 e 1996, servindo de exemplo do processo de esvaziamento deliberado dos espaços participativos. Ao analisar sobre a participação cidadã no cenário da reforma, Oliveira (1998 apud PAES DE PAULA, 2005) identifica uma confusão entre a participação dos funcionários e da sociedade civil nas

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

organizações sociais implementadas. Paes de Paula (2005) demonstra que tal confusão evidencia que a participação no modelo gerencial é conduzida de forma controlada ou administrada. Assim, a autora expõe que democratizar uma organização pública e viabilizar a participação popular são tarefas diferentes.

Dagnino (2004) examina que o Conselho da Comunidade Solidária, criado no governo FHC e dirigido pela primeira dama, é um exemplo da política neoliberal de envolvimento da sociedade civil e das empresas privadas nas políticas sociais. Dessa forma, após seu período inicial, observou-se que parte dos representantes da sociedade civil retiraram-se do Conselho, pois percebiam que sua participação não era para influenciar substantivamente as decisões e sim legitimar políticas formuladas tecnocraticamente, ou seja, um exemplo da confluência perversa.

O exemplo apresentado evidencia que o governo FHC implementou um modelo de controle social restrito, nos termos de Serafim (2009), limitando-se à ênfase na legalidade e no cumprimento de metas técnicas. Essa escolha alinha-se ao projeto neoliberal que, segundo Dagnino (2004), promove a transparência técnica sem compartilhar efetivamente o poder decisório. Assim, a participação foi instrumentalizada para fins de legitimação política e eficiência administrativa, esvaziando seu potencial democratizante

Situações como essas são evidenciadas por relatos dos próprios atores da sociedade civil, em que Dagnino (2004) retirou de estudos de outros autores, registrando depoimentos que expressam o dilema de não saber em que projeto a sociedade civil estava fortalecendo e entre outros.

> [...] O risco —real— que elas percebem é que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico (DAGNINO, 2004, p. 97).

Como característica central do projeto neoliberal, o encolhimento das responsabilidades sociais do Estado tem sua contrapartida em relação ao espaço da política e da democracia. Assim, como no Estado mínimo, a escolha desse encolhimento é seletiva, afetando a exclusão da sociedade civil para evitar com que este grupo interfira no avanço desse projeto. Portanto, a desqualificação de movimentos sociais que são classificados como “políticos” em sentido pejorativo, demonstra a estratégia de diminuição do espaço democrático (DAGNINO, 2004).

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

À vista disso, apesar da formalização do controle social como uma das formas de avaliação propostas, pelos estudos das autoras citadas percebe-se que a reforma gerencial associou a participação social com eficiência administrativa e transferência de responsabilidades estatais em vez de participação política ativa. A conversão do vocabulário participativo e o esvaziamento de seu conteúdo político pôde ser visto com as transformações das organizações sociais em executoras de políticas formuladas tecnocraticamente; os Conselhos servindo como instâncias consultivas e a participação com o sentido de legitimação de decisões previamente tomadas.

4.4 AS AGÊNCIAS REGULADORAS

Visando comparar a promessa e a realidade da reforma gerencial brasileira, a análise das agências reguladoras faz-se necessária como evidência. Como demonstrado no PDRAE (BRASIL, 1995), as agências eram apresentadas como peças centrais da nova proposta de reforma, com o intuito de combinar autonomia decisória com *accountability* por meio de contratos de gestão, transparência informacional e participação social.

As Agências Nacionais de Energia Elétrica (ANEEL), de Telecomunicações (ANATEL) e de Petróleo (ANP) foram configuradas como entes públicos que tinham certa independência em relação ao Poder Executivo, com um papel importante exercido pelo Congresso nas criações das agências e pelo Conselho da Reforma do Estado, órgão ligado ao presidente da República, nas recomendações elaboradas para estas (PACHECO, 2004 apud PRADO, 2006). Traçando o histórico de criação das agências citadas, o processo de criação por lei ocorreu entre 1996 e 1997. Entretanto, Salgado (2003 apud PRADO, 2006) ressalta que o projeto da ANEEL foi enviado ao Congresso Nacional no final de 1995, posterior às primeiras privatizações no setor elétrico, o que causaria problemas de legitimidade.

Além disso, Pacheco (2004, apud PRADO, 2006) expõe o modelo que a ANEEL seguia inicialmente, sendo o de autarquia convencional sem os requisitos de estrutura e procedimentos que caracterizam as agências reguladoras. No entanto, apesar da iniciativa de criação ter sido do Poder Executivo, coube ao Congresso e ao Poder Legislativo buscar modelos alternativos e trazer ao debate o grau de autonomia para as novas agências reguladoras.

Campos, Avila e Silva Jr. (2000) contribuem ao identificar os limites

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

estruturais que comprometiam a efetividade do controle social nas primeiras agências reguladoras brasileiras. Os autores argumentam que qualquer sistema de regulação enfrentava um desafio comum: “[...] evitar que venha a ser capturado pelos grupos de interesse mais bem organizados e articulados, não necessariamente (ou pouco provavelmente) alinhados às estratégias e políticas governamentais de desenvolvimento [...]” (CAMPOS; AVILA; SILVA JR., 2000, p. 42). No caso das agências de regulação, o risco dessa captura era visto na realidade estrutural, uma vez que os recursos financeiros e informacionais são essenciais e qualquer agente que pudesse fornecer isso para garantir o funcionamento das agências, teria controle sobre suas decisões.

Desse modo, a relação entre os desequilíbrios na distribuição de poder e a vulnerabilidade da cultura política brasileira eram obstáculos para garantir a participação democrática, exigindo que as agências adotassem mecanismos compensatórios por meio da transparência decisória. Essa necessidade justifica-se à história política brasileira, na qual a cidadania assumia traços de submissão perante o Estado. Além disso, a capacidade desigual de organização da sociedade civil gerava assimetrias de poder que dificultavam qualquer forma efetiva de controle social (CAMPOS; AVILA; SILVA JR., 2000).

Os autores ainda destacam sobre o desenvolvimento de corpos tecnocráticos das agências, em que o alto grau de especialização dos agentes de regulação distanciava o interesse popular legitimamente representado, caracterizados pela baixa visibilidade pública e alta complexidade técnica. Logo, aqueles que não tinham recursos técnicos ou informacionais para compreender as questões regulatórias, permaneciam em condição de passividade (CAMPOS; AVILA; SILVA JR., 2000).

Silva (2011) reforça o argumento sobre a complexidade técnica das questões regulatórias, criando uma barreira para a participação social efetiva e identificando uma “ditadura da técnica”. A ditadura denominada pelo autor deve-se ao conteúdo dos assuntos tratados pelas agências reguladoras, criando uma distância entre os cidadãos e os respectivos órgãos, o que resulta na dificuldade de participação social sobre as decisões das agências. Portanto, essa questão estava relacionada ao modelo de regulação proposto por especialistas técnicos, priorizando mais o conhecimento especializado que a participação democrática.

A ANEEL, criada por lei em 1996 e regulamentada por decreto em 1997, estava definida como uma autarquia sob regime especial com objetivo de regular e fiscalizar a produção, transmissão e comercialização de energia elétrica. A agência

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

possuía assim autonomia gerencial e financeira, além da competência para normatizar questões técnicas e autonomia decisória, garantida pelos mandatos fixos da diretoria com o fim de garantir qualidade técnica e neutralidade nas decisões. Contudo, Prado (2006) auxilia a entender inicialmente a ambiguidade na legislação de criação da ANEEL, demonstrando que a necessidade de transparência da agência aparece de forma vaga na sua lei de criação e no contrato de gestão. O contrato de gestão era genérico quanto aos mecanismos que a agência utilizaria, estabelecendo apenas que esta deveria promover a educação e a informação dos agentes e demais envolvidos sobre o setor de energia elétrica, bem como promover a transparência e a efetividade nas relações com a sociedade. Entretanto, não eram especificados os mecanismos ou indicadores mensuráveis para o cumprimento dessas obrigações.

A mesma discussão apontada anteriormente, volta a estar presente no caso da ANEEL: a dificuldade da participação democrática devido ao nível de especialização técnica, desfavorecendo sua avaliação por indivíduos que não possuem conhecimento aprofundado da área e favorecendo a possível captura por grupos de interesse mais vinculados ao respectivo setor (PRADO, 2006).

Salgado (2003 apud PRADO, 2006) chama a atenção com sua observação a respeito dos dirigentes da ANEEL, formados a partir dos antigos quadros do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE). Esse fator poderia dar a entender aos investidores que a regulação prioriza questões técnicas e operacionais ao invés da criação de incentivos econômicos para a formação de um mercado competitivo. Essa característica organizacional conecta-se com o que Pó e Abrucio (2004 apud PRADO, 2006) mencionam sobre a ausência de um modelo decisório comum entre as agências, influenciadas pelo histórico de cada setor e ocasionando na produção de estruturas regulatórias altamente especializadas. Diante disso, essas características aumentavam o risco de isolamento da agência e favoreciam a captura por grupos de interesse.

Sendo assim, a fragilidade do controle social apresenta uma confusão conceitual no modelo desenhado pelo governo federal no final da década de 1990. Conforme analisa Pacheco (2006), o processo de criação das agências entre 1996 e 2002 falhou ao não diferenciar de maneira adequada entre controle hierárquico, controle político e controle social. Ao tentar garantir a "independência" necessária para atrair investidores privados durante as privatizações, o desenho institucional priorizou o afastamento do controle hierárquico, mas não instituiu mecanismos sólidos de controle

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

político que garantissem a *accountability* democrática.

Além disso, a promessa de transparência enfrentou barreiras práticas desde a implementação das primeiras agências, como a ANEEL, criada em 1996. Prado (2006) argumenta sobre o funcionamento da transparência como controle social, afirmando ser necessário que a informação seja exposta com clareza, porém o modelo adotado privilegiou a publicidade de dados técnicos complexos sem a devida explicação para a sociedade. Dessa forma, o modelo cumpria o requisito formal da publicidade exigido pela reforma, mas essa publicidade se deu com dados técnicos sem "traduzi-los", falhando na comunicação democrática necessária para o período.

Em síntese, a análise de Prado (2006) alinha-se à "ditadura da técnica" mencionada por Silva (2011), em que a alta complexidade dos temas regulatórios, somada ao insulamento burocrático defendido na época como garantia de eficiência, gerou um sentimento de incapacidade no cidadão comum, que não possuía o conhecimento especializado para contestar as decisões das agências recém-criadas. Portanto, o modelo de agências reguladoras implementado resultou menos como um instrumento de participação democrática e mais como um mecanismo que protegeu as escolhas político-regulatórias do governo FHC em relação ao público efetivo.

4.5 SÍNTESE: ENTRE A PROMESSA E A PRÁTICA

A análise desenvolvida nas quatro subseções anteriores permite responder à questão central desta pesquisa: a reforma gerencial no governo FHC institucionalizou a *accountability* ou fragilizou o controle social? Baseada nas evidências apresentadas ao longo deste trabalho, a resposta é que ao mesmo tempo em que a reforma introduziu formalmente novos mecanismos de *accountability* gerencial, fragilizou as condições políticas e institucionais necessárias para a efetividade do controle social.

Esse dilema é resultado da controvérsia estrutural em relação ao gerencialismo e à administração pública democrática, visto que o modelo gerencial privilegia a dimensão técnica, a eficiência gerencial e a autonomia decisória dos gestores sobre a dimensão política e a participação cidadã. Essas questões são confirmadas quando observada a promessa de institucionalização da *accountability* no discurso e no PDRAE, declarando uma concepção despolitizada de *accountability*: controle por resultados, competição administrada e controle social exercido por "consumidores" ou "clientes" de serviços públicos. Assim, é deixada de lado a *accountability* no sentido

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

democrático, baseada na obrigação de justificar publicamente as decisões e na participação cidadã nos processos decisórios, substituindo-a por uma concepção gerencial e despolitizada.

A fragilização política vista na concentração de poder no Executivo, na ineficácia da responsabilização eleitoral e na limitação dos controles parlamentares produziu o déficit democrático. Também, a autonomia concedida às agências reguladoras, executivas e organizações sociais não foram balanceadas por mecanismos fortes de controle político e social. Já a fragilização societária pôde ser observada com a exclusão da participação cidadã nos espaços de decisão, decorrente da concentração do poder decisório no núcleo estratégico do Estado e da transformação das organizações sociais como executoras de políticas formuladas tecnocraticamente. Logo, a assimetria informacional, como Silva (2011) denomina “ditadura da técnica” e a redução dos mecanismos participativos expõe que a participação baseia-se em lógicas tecnocráticas excludentes.

Dessa maneira, quando Bresser-Pereira (1998 apud BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012) apresenta a reforma gerencial como democrática, social-democrática e social-liberal, os autores argumentam que na prática a reforma não incorporou mecanismos efetivos de participação ou controle social, mantendo características as autoritárias dos modelos anteriores. Devido à utilização de lógicas empresariais no setor público, ocorre a priorização com a eficiência técnica e a busca por resultados, em compensação, a democratização e o interesse público perdem espaço (BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012).

Portanto, Pinho e Sacramento (2009) contribuem na conclusão com o argumento de que o autoritarismo possui uma grande capacidade de se redesenhar ou redefinir perante as mudanças institucionais e culturais a favor do aumento de *accountability*.

> [...] Avanços têm sido realizados, páginas têm sido viradas na história brasileira, mas mudanças de maior fôlego, de caráter estrutural são difíceis de ser dadas em um curto período de tempo (20 anos), quando se enfrentam forças e culturas conservadoras encasteladas há séculos com capacidade de adequação e de transformação às novas realidades [...] (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1365).

Logo, apesar de certos avanços realizados durante o governo FHC, a transformação estrutural necessária para uma *accountability* democrática permaneceu incompleta.

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa propôs analisar criticamente a reforma gerencial implementada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), investigando se essa reforma institucionalizou mecanismos *accountability* ou fragilizou as condições para o exercício do controle social no Brasil. A análise desenvolvida demonstra que a reforma gerencial brasileira operou simultaneamente em duas dimensões estruturalmente contraditórias, institucionalizando formalmente mecanismos de *accountability* gerencial, introduzindo no debate público brasileiro conceitos, instrumentos e práticas até então ausentes ou pouco comentadas da administração pública nacional, mas ao mesmo tempo fragilizou as dimensões democráticas da *accountability*, limitando a participação cidadã substantiva e reduzindo o controle social a uma função técnica de fiscalização de resultados.

Dessa forma, reconhece-se que a reforma gerencial representou um marco na institucionalização formal da *accountability* no Brasil, tendo em vista que a proposta reformista colocou a questão da responsabilização dos agentes públicos como eixo central de sua proposta. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), ao formalizar a transição do controle *a priori* dos processos para o controle *a posteriori* dos resultados, sistematizou conceitualmente diferentes formas de controle e criou estruturas institucionais que permaneceriam no debate público nas décadas seguintes (BRASIL, 1995).

Assim, a criação das agências reguladoras institucionalizou um modelo baseado em autonomia técnica, mandatos fixos para dirigentes e obrigação formal de transparência. Já a introdução dos contratos de gestão, formalizou o princípio de que autonomia gerencial deve ser equilibrada por compromissos mensuráveis de resultados. Também, a formalização de mecanismos de transparência, apesar de serem insuficientes na prática, contribuiu para constituir um marco normativo inicial para a publicização das ações estatais (BRASIL, 1995). Portanto, a reforma institucionalizou formalmente a *accountability* no Brasil, introduzindo e criando estruturas, normas e vocabulário que antes não existiam ou eram pouco vistas.

No entanto, reconhecer a institucionalização formal não garante que a *accountability* foi bem consolidada. A análise demonstrou que a reforma institucionalizou uma concepção restrita e gerencialista de *accountability*, centrada na eficiência técnica,

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

no controle de resultados e na satisfação do "cidadão-cliente", enquanto fragilizou as dimensões democráticas relacionadas à participação substantiva nos processos decisórios e ao controle social com capacidade efetiva de sanção.

Utilizando a definição de Serafim (2009), a reforma institucionalizou um controle social restrito, caracterizado pela ênfase na legalidade e no cumprimento de metas técnicas, mas que não promove a democratização efetiva dos processos decisórios. Esse diálogo está alinhado ao que Dagnino (2004) denomina "confluência perversa", sendo a apropriação do vocabulário participativo pelo projeto neoliberal, esvaziando-o de conteúdo político transformador. Assim, a participação tornou-se instrumento de eficiência administrativa e legitimação de decisões previamente tomadas, ao invés de um mecanismo de democratização.

Analisando pela proposta institucional do PDRAE, fica evidente a concentração do poder decisório no "Núcleo Estratégico", além de transformar as organizações sociais em executoras de serviços, e distribuir aos cidadãos o papel de “fiscais da qualidade” dos serviços prestados (BRASIL, 1995). Como argumenta Cunill Grau (2000), essa redefinição do cidadão como cliente-consumidor despolitiza a relação entre Estado e sociedade, substituindo a lógica dos direitos pela lógica do mercado.

Dessa maneira, a fragilização foi demonstrada em três dimensões neste trabalho. Primeiro, a maior capacidade do Executivo de influenciar a agenda por meio de Medidas Provisórias, ainda que sempre negociada com o Congresso, resultou em um *trade-off* entre governabilidade e *accountability*, ou seja, a estabilidade política foi garantida às custas da redução da capacidade fiscalizadora do Legislativo. Também, o exemplo de insulamento tecnocrático com o fechamento das Câmaras Setoriais tripartites (1995-1996), simbolizando a escolha política de afastar atores sociais organizados dos processos de formulação de políticas públicas. Por último, a manutenção de barreiras informacionais criou um grande volume de informação disponibilizado, mas complexas ao ponto que apenas especialistas conseguiam utilizá-la efetivamente.

O caso das agências reguladoras ajuda a ilustrar essa contradição. A promessa de autonomia técnica combinada com transparência e controle social demonstrou-se na alta complexidade técnica para participação cidadã efetiva, além da falta de mecanismos de “tradução da informação técnica” que acabou transformando transparência formal em uma falta de clareza prática, e o modelo de cogestão através das organizações sociais comprometeu a autonomia fiscalizatória necessária ao controle social efetivo, conforme alertava Cunill Grau (2000).

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

Do ponto de vista teórico, esta pesquisa demonstra que a tensão entre eficiência gerencial e *accountability* democrática não é apenas um problema de implementação, mas um desafio de compatibilização do modelo da Nova Gestão Pública quando aplicado a contextos de democracia recente. Assim, conforme sintetizado por Pinho e Sacramento (2009), os conceitos de *accountability* e controle social não podem ser operacionalizados de forma neutra, sua concretização depende de escolhas políticas sobre distribuição de poder e abertura dos processos decisórios à participação cidadã.

Dito isso, a tipologia do CLAD (2000) sobre as cinco formas de avaliação da administração pública acaba tornando-se insuficiente para compreender a complexidade da experiência brasileira. A coexistência formal dessas dimensões não garante efetividade, visto que é possível formalizar todos esses mecanismos e, simultaneamente, esvaziar seu conteúdo democrático através da centralização decisória e do insulamento tecnocrático. A *accountability* no viés democrático exige mais do que multiplicação de mecanismos formais, demandando condições políticas e institucionais para que funcionem com capacidade real de responsabilização.

Do ponto de vista histórico-institucional, a reforma dos anos 1990 não representou ruptura com o autoritarismo que marca a história administrativa brasileira, mas sua reconfiguração sob novas formas. O autoritarismo burocrático, baseado na rigidez procedimental, foi parcialmente substituído pelo tecnocrático, baseado na *expertise* especializada. A concentração das capacidades decisórias, antes justificada pela necessidade de planejamento racional, passou a ser legitimada pela necessidade de autonomia gerencial. Como argumentam Pinho e Sacramento (2009), o autoritarismo demonstrou grande capacidade de se redesenhar perante mudanças institucionais, mantendo-se através de novas formas enquanto preserva padrões de concentração de poder.

Do ponto de vista político-social, por um lado, a institucionalização formal de mecanismos de *accountability* gerencial representou avanço em relação ao modelo burocrático anterior. Por outro, a fragilização das dimensões democráticas criou déficits que persistem: concentração decisória no Executivo, insulamento tecnocrático, redução do cidadão a cliente-consumidor, e apropriação instrumental dos espaços participativos constituem pontos negativos desse legado que dificultam a construção de democracia substantiva.

Desta maneira, esta pesquisa possui limitações que abrem caminhos para investigações futuras, devido ao recorte temporal focado no governo FHC não permitir

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

analisar desdobramentos posteriores nos governos subsequentes. Assim, estudos futuros poderiam investigar comparativamente como governos posteriores lidaram com o legado institucional da reforma; investigar a percepção dos próprios atores sociais sobre possibilidades e limites do controle social; e desenvolver análises comparativas com outros países latino-americanos que implementaram reformas gerenciais no mesmo período.

Em síntese, esta pesquisa demonstrou que a reforma gerencial do governo FHC produziu uma institucionalização ambígua da *accountability*. Institucionalizou formalmente mecanismos gerenciais de controle por resultados, mas ao mesmo tempo fragilizou as dimensões democráticas da *accountability* relacionadas à participação substantiva, à deliberação pública e ao controle social com capacidade efetiva de sanção. Essa conclusão reconhece os avanços formais conquistados, mas evidencia que foram insuficientes para alterar relações de poder entre Estado e sociedade durante o período de 1995 a 2002.

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo. Accountability, representação e estabilidade política no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23–58, 2002.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: MARE, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 121, n. 1, p. 7–39, jan./abr. 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 5–45, 2002.

BRULON, Vanessa; OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 3, p. 265–284, jul./set. 2012.

CAMPOS, Anna Maria; AVILA, Jorge Paula Costa; SILVA JR., Dércio Santiago da. Avaliação de agências reguladoras: uma agenda de desafios para a sociedade brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, p. 29–46, maio. 2000.

CLAD. Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. **La responsabilización ("accountability") en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: CLAD; BID; Eudeba, 2000.

CUNILL GRAU, Nuria. Responsabilización por el control social. In: CLAD. **La responsabilización ("accountability") en la nueva gestión pública latinoamericana.** Buenos Aires: *CLAD*; BID; Eudeba, 2000. p. 269–327.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania. In: MATO, Daniel (org.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES/Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95–110.

FINELLI, Leonardo Augusto Couto; SOARES, Wellington Danilo; ANTUNES, Ciro Carlos. O que é uma revisão da literatura? A estrutura metodológica de revisões. In: **Revisão Bibliográfica: o uso da metodologia para a produção de textos**. v. 2. [S.l.]: Editora Científica Digital, 2022. p. 62–74.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 25–38, nov. 2005.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24

MONTEIRO, Renato Pereira; PEREIRA, Cléber Augusto; THOMAZ, João Luis Peruchena. Accountability e controle social: uma reflexão sobre sua importância e relação para a democracia. **Revista UNEMAT de Contabilidade**, Tangará da Serra, v. 5, n. 9, p. 62–87, jan./jul. 2016.

MONTEIRO, Rhadson Rezende; ASSIS, Cristina Ferreira de. Inteligência artificial na metodologia científica: aplicações epistêmicas, éticas e práticas para revisão bibliográfica, revisão sistemática e análise de conteúdo. **Destarte**, v. 14, n. 1, p. 63–91, ago. 2025.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353–381, maio/ago. 2012.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27–52, 1998.

PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 523–543, jul./ago. 2006.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a societal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 5, p. 811–832, 2005.

PRADO, Otávio. Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 631–646, jul./ago. 2006.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1347–1368, 2012.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347–369, mar./abr. 2009.

SERAFIM, Lizandra. Controle social entre projetos políticos e práticas concretas: definições, dimensões e operacionalização. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA**, 14., 2009, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: SBS, 2009.

SILVA, Celso Fraga da. Accountability e controle social. In: CONGRESSO NACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 8., 2011, Lisboa. **Anais[...]**. Lisboa: INA, 2011. p. 138–150.

Versão Final Homologada
21/12/2025 22:24