

ANO  
2016



UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS – ESAG  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

DENISE REGINA STRUECKER | DIRETRIZES E AÇÕES PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL  
NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ESTUDO DO CASO DA CONCESSÃO DO  
TRANSPORTE COLETIVO DE FLORIANÓPOLIS/SC

A participação social vem sendo apontada como alternativa para o enfrentamento de problemas públicos complexos e recursos limitados. Contudo, a incorporação de práticas colaborativas às ações públicas implica em uma mudança de paradigma e, conseqüentemente, na necessidade de capacitação dos administradores e servidores públicos. Assim, esta pesquisa tem como objetivo geral a proposição de diretrizes e ações para ampliar e aprimorar a participação social no planejamento, contratação, execução e controle dos serviços públicos. O trabalho foi realizado a partir de estudo de caso único, tendo por objeto a contratação do serviço de transporte coletivo do município de Florianópolis-SC.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Micheline Gaia Hoffman

Florianópolis, 2016

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**DIRETRIZES E AÇÕES PARA A  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS  
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS:  
ESTUDO DO CASO DA CONCESSÃO  
DO TRANSPORTE  
COLETIVO DE FLORIANÓPOLIS/SC**

DENISE REGINA STRUECKER

FLORIANÓPOLIS, 2016

**DENISE REGINA STRUECKER**

**DIRETRIZES E AÇÕES PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS  
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS:  
ESTUDO DO CASO DA CONCESSÃO DO TRANSPORTE  
COLETIVO DE FLORIANÓPOLIS/SC**

Dissertação apresentada ao Curso de  
Mestrado Profissional em Administração  
do Centro de Ciências da Administração e  
Socioeconômicas da Universidade do  
Estado de Santa Catarina como requisito  
para obtenção do título de mestre em  
Administração.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Micheline Gaia  
Hoffman

**FLORIANÓPOLIS  
2016**

S927d Struecker, Denise Regina

Diretrizes e ações para a participação social nas contratações públicas: estudo do caso da concessão do transporte coletivo de Florianópolis/SC / Denise Regina Struecker. - 2016.

322 p. il.; 21 cm

Orientadora: Micheline Gaia Hoffman

Bibliografia: p. 251-277

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2016.

1. Administração pública - Santa Catarina. 2. Administração pública - Santa Catarina - Participação do cidadão. I. Hoffman, Micheline Gaia. II. Universidade do Estado de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD:350.00098164 - 20.ed.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da UDESC

**DENISE REGINA STRUECKER**

**DIRETRIZES E AÇÕES PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS  
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS:  
ESTUDO DO CASO DA CONCESSÃO DO TRANSPORTE  
COLETIVO DE FLORIANÓPOLIS/SC**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração, do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG), da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração

**Banca Examinadora:**

Orientadora:

---

Profª Drª Micheline Gaia Hoffmann  
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membros:

---

Profª Drª Paula Chies Schommer  
Universidade do Estado de Santa Catarina

---

Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira  
Fundação Getúlio Vargas

**Florianópolis, 23 de setembro de 2016.**

## RESUMO

STRUECKER, Denise Regina. **Diretrizes e ações para a participação social nas contratações públicas**: o estudo do caso da concessão do transporte coletivo de Florianópolis – SC. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Estado de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Administração, Florianópolis, 2016.

A participação social vem sendo apontada como alternativa para o enfrentamento de problemas públicos complexos e recursos limitados. Além do fortalecimento da cidadania e da legitimação das decisões, esse diálogo qualifica a tomada de decisão e possibilita soluções inovadoras, que não seriam cogitadas no ambiente puramente técnico. Contudo, a incorporação de práticas colaborativas às ações públicas implica em uma mudança de paradigma e, conseqüentemente, na necessidade de capacitação dos administradores e servidores públicos, aos quais compete um relevante papel de aproximação e articulação entre o governo e os cidadãos. Diante desse contexto, definiu-se como objetivo geral a proposição de diretrizes e ações para ampliar e aprimorar a participação social no planejamento, contratação, execução e controle dos serviços públicos. Para tanto, foi utilizado o estudo de caso único, com abordagem qualitativa, tendo por objeto a contratação do serviço de transporte coletivo do município de Florianópolis-SC. Após abordar o referencial teórico, que trata dos principais temas necessários à compreensão da pesquisa - administração pública no Brasil, modelos adotados e emergentes; serviços públicos; contratações públicas; participação e controle social, coprodução de bens e serviços públicos e inovação no setor público - buscou-se conhecer os principais instrumentos de participação social adotados pelos municípios catarinenses,

bem como o contexto da contratação estudada. A coleta de dados ocorreu por meio de pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas, grupo focal e observação assistemática. O resultado da análise identificou como fatores de qualidade da participação social a vontade política, a representatividade, a qualidade da informação, a acessibilidade e qualificação dos espaços participativos, os mecanismos de participação adotados, a valorização da aprendizagem e a relação de confiança, a partir dos quais foram propostas diretrizes e ações para ampliação e aprimoramento dos espaços participativos nas contratações públicas.

**Palavras-chave:** Administração pública. Participação social. Contratações públicas. Inovação no setor público. Mecanismos de participação social.

## ABSTRACT

STRUECKER, Denise Regina. **Guidelines and actions for social participation in public procurement**: the case study of the concession of public transportation of Florianópolis - SC. In 2016. Dissertation (Master in Business Administration) - University of the State of Santa Catarina. Postgraduate Programme in Management, Florianópolis, 2016.

Social participation has been identified as an alternative for dealing with complex public problems and limited resources. Besides strengthening citizenship and the legitimacy of decisions, this dialog qualifies the decision-making and enables innovative solutions that would not be contemplated in purely technical environment. However, the incorporation of collaborative practices to public action implies a paradigm shift, hence the need for training administrators and civil servants, who are responsible for an important role of approach and coordination between government and its citizens. In this context, it was defined as a general objective to propose guidelines and actions to extend and improve the social participation in the planning, procurement, execution and control of public services. Therefore, it was used the single case study with a qualitative approach, relating to the hiring of public transportation service in the city of Florianópolis-SC. After approaching the theoretical framework, which addresses the main issues needed to understand the research - public administration in Brazil, adopted and emerging models; public services; public procurement; social participation and control, co-production of public goods and services and innovation in the public sector - intended to knowing the main instruments of social participation adopted by the municipalities of Santa Catarina, as well as the context of the study contract. Data was collected through documentary research, semi-structured

interviews, focus groups and unsystematic observation. The result of the analysis identified as quality factors of social participation the political will, the representativeness, quality of information, accessibility and qualification of participatory spaces, the participation mechanisms adopted, valuing learning and the relationship of trust, from which have been proposed guidelines and actions for the expansion and enhancement of participatory spaces in public procurement.

**Keywords:** Public administration. Social participation. Public procurement. Innovation in the public sector. Mechanisms of social participation.



## SUMÁRIO

|              |  |           |
|--------------|--|-----------|
| <b>1</b>     | <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>21</b> |
| 1.1          | BREVE RELATO DA EXPERIÊNCIA<br>PROFISSIONAL DA MESTRANDA E SUA<br>RELAÇÃO COM O TEMA DA PESQUISA ..... | 21        |
| 1.2          | DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA .....   | 25        |
| 1.3          | OBJETIVOS .....  | 32        |
| <b>1.3.1</b> | <b>Objetivo Geral .....</b>  | <b>32</b> |
| <b>1.3.2</b> | <b>Objetivos Específicos.....</b>  | <b>33</b> |
| 1.4          | CONTRIBUIÇÕES DO ESTUDO .....  | 33        |
| 1.5          | ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO.....   | 37        |
| <b>2</b>     | <b>FUNDAMENTOS TEÓRICOS.....</b>   | <b>39</b> |
| 2.1          | REVISÃO DE LITERATURA.....   | 39        |
| <b>2.1.1</b> | <b>Levantamento Bibliográfico .....</b>  | <b>40</b> |
| <b>2.1.2</b> | <b>Revisão Sistemática .....</b>   | <b>40</b> |
| 2.2          | REFERENCIAL TEÓRICO .....  | 50        |
| <b>2.2.1</b> | <b>Administração Pública no Brasil .....</b>   | <b>50</b> |
| 2.2.1.1      | <i>Os modelos emergentes.....</i>  | 59        |
| 2.2.1.2      | <i>A atual configuração da administração pública<br/>brasileira e a participação social.....</i>       | 68        |
| <b>2.2.2</b> | <b>Serviços Públicos .....</b>   | <b>72</b> |
| <b>2.2.3</b> | <b>Contratações Públicas .....</b>   | <b>78</b> |
| <b>2.2.4</b> | <b>A participação da sociedade na administração<br/>pública .....</b>                                  | <b>87</b> |
| 2.2.4.1      | <i>Participação social .....</i>   | 88        |
| 2.2.4.2      | <i>Controle Social.....</i>  | 91        |

|              |   |            |
|--------------|---|------------|
| 2.2.4.3      | <i>Coprodução de bens e serviços públicos</i> .....   | 95         |
| 2.2.4.4      | <i>Dimensões e dilemas da participação social</i> .....   | 100        |
| <b>2.2.5</b> | <b>A participação social nas contratações públicas brasileiras: possíveis caminhos</b> .....                                | <b>112</b> |
| 2.2.5.1      | <i>A legislação brasileira e os instrumentos de participação social aplicáveis às contratações públicas</i> .....           | 113        |
| 2.2.5.2      | <i>Participação social e inovação no setor público</i> .....  | 118        |
| <b>3</b>     | <b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....  | <b>135</b> |
| 3.1          | CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....   | 135        |
| 3.2          | COLETA E ANÁLISE DE DADOS .....   | 136        |
| 3.3          | MODELO DE ANÁLISE E MATRIZ METODOLÓGICA .....   | 142        |
| 3.4          | LIMITAÇÕES DA PESQUISA .....  | 147        |
| <b>4</b>     | <b>APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS</b> .....  | <b>149</b> |
| 4.1          | AS PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS MUNICÍPIOS CATARINENSES .....  | 149        |
| 4.2          | O CASO DE ESTUDO: CONTEXTO E DESCRIÇÃO DA CONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS ..... | 154        |
| 4.2.1        | <b>O município de Florianópolis</b> .....   | <b>154</b> |
| 4.2.2        | <b>A mobilidade urbana no contexto nacional e municipal</b> .....   | <b>155</b> |
| 4.2.3        | <b>O sistema de transporte coletivo municipal</b> .....   | <b>159</b> |
| 4.2.4        | <b>A contratação da concessão do serviço de transporte coletivo</b> .....   | <b>167</b> |
| 4.3          | MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL UTILIZADOS NA CONTRATAÇÃO.....  | 174        |

|              |  |            |
|--------------|--|------------|
| 4.4          | CARACTERIZAÇÃO DOS MOMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....  | 187        |
| <b>4.4.1</b> | <b>Quem participa .....</b>  | <b>188</b> |
| <b>4.4.2</b> | <b>Como os participantes se comunicam e tomam decisões .....</b>   | <b>192</b> |
| <b>4.4.3</b> | <b>Conexão entre as discussões e as decisões tomadas .....</b>   | <b>195</b> |
| <b>4.4.4</b> | <b>Dilemas percebidos no processo de participação..</b>  | <b>198</b> |
| 4.5          | IDENTIFICAÇÃO DOS FATORES DE QUALIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....  | 210        |
| <b>5</b>     | <b>DIRETRIZES E AÇÕES PARA A AMPLIAÇÃO E APRIMORAMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS...</b> | <b>217</b> |
| 5.1          | ASSEGURAR A PREDISPOSIÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....                                     | 217        |
| 5.2          | GARANTIR REPRESENTATIVIDADE .....  | 219        |
| 5.3          | DISPONIBILIZAR INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS E SUFICIENTES.....  | 224        |
| 5.4          | PROVIDENCIAR ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO ACESSÍVEIS E QUALIFICADOS .....   | 227        |
| 5.5          | UTILIZAR INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO ADEQUADOS E SUFICIENTES.....   | 230        |
| 5.6          | PROMOVER A APRENDIZAGEM .....  | 234        |
| 5.7          | FORTALECER A CONFIANÇA ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CIDADÃOS .....  | 237        |
| <b>6</b>     | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>   | <b>245</b> |
|              | <b>REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>251</b> |
|              | <b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA..</b>  | <b>279</b> |
|              | <b>APÊNDICE B – ROTEIRO PARA GRUPO FOCAL .....</b>   | <b>281</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS MUNICÍPIOS CATARINENSES .....</b> | <b>283</b> |
| <b>APÊNDICE D – REVISÃO SISTEMÁTICA .....</b>  | <b>285</b> |

# 1 INTRODUÇÃO

A introdução inicia com um relato da experiência profissional da mestranda e sua relação com a escolha do tema da pesquisa. A seguir, traz a descrição da situação-problema, os objetivos gerais e específicos e as contribuições práticas e teóricas do trabalho para os segmentos envolvidos, finalizando com a descrição da forma de organização do documento.

## 1.1 BREVE RELATO DA EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL DA MESTRANDA E SUA RELAÇÃO COM O TEMA DA PESQUISA

Ao adotar o paradigma interpretativista, assume-se que os interesses e valores pessoais do pesquisador irão permear o trabalho, desde a escolha do tema até sua conclusão. Como afirma Walsham (1995), “métodos interpretativos de pesquisa partem do princípio que o nosso conhecimento da realidade, incluindo o domínio da ação humana, é uma construção social por atores humanos e que isso se aplica também aos pesquisadores”.

No mesmo sentido, para Morin (1995, p. 61) “o objeto e o sujeito, abandonados cada um a si próprio, são conceitos insuficientes (...) surgindo o grande paradoxo: sujeito e objeto são indissociáveis”. Dessa forma, não há como considerá-los em separado, o que afasta por si só uma posição de neutralidade por parte do pesquisador.

Assim sendo, inicia-se a introdução com um breve relato da experiência profissional da mestranda, justificando a escolha e interesse pelo tema, sendo que apenas nesse momento o texto será redigido em primeira pessoa, como forma de dar maior clareza à exposição.

Graduei-me em Ciências Jurídicas e Sociais no ano de 1990, pela UNISC/RS. Profissionalmente, atuei na iniciativa privada de 1983 a 1996, ano em que ingressei, mediante

concurso público, na Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul/RS. No serviço público municipal tive a oportunidade de trabalhar como assessora e gestora na Procuradoria Geral, na Secretaria Municipal de Administração e na Secretaria Municipal de Saúde.

Cada um desses órgãos possui autonomia gerencial, portanto a rotina administrativa abrange, dentre outras atividades, o planejamento da contratação de bens e serviços, bem como o acompanhamento e fiscalização das execuções contratuais. Nesse aspecto, foi possível acompanhar as dificuldades dos servidores envolvidos no processo, em especial na correta identificação de necessidades e, conseqüentemente, em alcançar contratações de qualidade e que efetivamente atendessem o interesse público. Ainda, a grande demanda de serviços e um número reduzido de servidores prejudicava a fiscalização permanente dos contratos.

Contudo, em 2003, ao ser designada para exercer a Secretaria Executiva da Secretaria Municipal de Saúde e posteriormente para a gestão da pasta, foi possível vivenciar uma realidade diferenciada: ao contrário dos demais órgãos municipais, nesse havia uma forte atuação do Conselho Municipal de Saúde. O espaço de debate, muitas vezes conflituoso, formado por representantes da Administração, prestadores de saúde e usuários, proporcionou ricos processos deliberativos, que influenciaram positivamente na qualidade e no controle dos serviços prestados à população.

Essa prática exigia dos gestores e servidores habilidades até então não desenvolvidas; foi necessário aperfeiçoar a capacidade de articulação e mediação para, em contrapartida, obter soluções mais satisfatórias e legítimas, com implantação facilitada. A aprendizagem, compartilhada por todos os atores, ocorria em grande parte durante o próprio processo de participação.

Em 2008 ingressei no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, no cargo de auditora fiscal de controle externo,

junto à Diretoria de Controle de Licitações e Contratações. A partir de 2013, fui designada responsável pela Coordenadoria de Assuntos Jurídicos dessa unidade, função exercida atualmente.

Em decorrência das atividades de fiscalização e do contato com as unidades jurisdicionadas nas ações orientativas, nesse período foi possível constatar, novamente, que os principais entraves das contratações públicas residem no planejamento do serviço e na fiscalização. Quanto ao planejamento, verifica-se que, muito embora imbuídos de boa vontade, os agentes públicos não conseguem prever soluções plenamente adequadas para enfrentar os problemas coletivos, cada vez mais complexos. No que tange à fiscalização, essa etapa é prejudicada tanto pela deficiência do planejamento, que se traduz em contratações insatisfatórias e sem parâmetros de verificação, como pela insuficiência do quadro de pessoal e falta de investimento na qualificação dos servidores responsáveis pela tarefa.

Considerando que a aplicação de recursos governamentais em qualquer contratação de resultado inócuo é inadmissível, a situação se agrava ao tratamos da contratação de serviços públicos, quando a Administração opta pela execução indireta. Além da relevância dos serviços para o cotidiano dos usuários, salienta-se que muitas dessas avenças - no caso das concessões e permissões - se estendem por longos períodos, em geral com vigência de 20 a 30 anos, e qualquer consequência da má condução do processo de contratação pode se fazer sentir durante todo esse tempo.

Nesse sentido, um dos trabalhos que vem se destacando na Diretoria de Controle de Licitações e Contratações é a análise concomitante das licitações de concessão de serviços públicos, dentre eles o transporte coletivo. Essa iniciativa contribui para que sejam detectadas e prevenidas possíveis irregularidades no procedimento licitatório, tais como direcionamento do certame, prejuízo à competitividade, tarifas

que não atendem a modicidade tarifária e ausência de indicadores de qualidade.

Apesar de essa análise focar aspectos essenciais, ainda resta um potencial a ser explorado quanto à melhoria da qualidade e da efetividade na prestação dos serviços. Assim sendo, um dos caminhos para o controle externo colaborar para o aprimoramento da gestão pública é divulgar e promover junto aos gestores públicos as possibilidades da contribuição da sociedade no processo.

Porém, não obstante os benefícios da participação social – que serão explanados no decorrer do trabalho – são muitos os desafios para que sua incorporação às práticas de gestão seja qualificada e inclusiva. Os gestores e servidores públicos, em geral formados em ambiente burocrático, têm à frente um novo paradigma, que requer estratégias e habilidades até então estranhas à Administração Pública, e as dificuldades vislumbradas podem levar à inércia ou à realização de processos *pro forma*, apenas para satisfazer as exigências legais.

A partir dessas circunstâncias, surgiu o interesse pelo tema. Como forma de colaborar nessas questões, pretende-se identificar, em um estudo de caso, os principais fatores que influenciam a qualidade do processo de participação social e, a partir de subsídios teóricos, legais, melhores práticas e da percepção dos agentes envolvidos, buscar alternativas para ampliar e aprimorar os mecanismos participativos nas contratações públicas.

Essa aproximação da teoria com a prática, dirigida aos agentes públicos comprometidos com a boa administração, atende ao que Santos (1989) define como um modelo de aplicação edificante, voltado para situações concretas onde “quem aplica está existencial, ética e socialmente comprometido com o impacto da aplicação”. Também Denhardt (2012, p. 300) ressalta a importância dessa integração “para ajudar o ator a construir uma teoria sobre a qual possa



basear uma ação (práxis) nova e libertadora, facilitadora e comunicativa”.

Assim, ao final do trabalho, os gestores e agentes públicos terão disponíveis propostas de diretrizes e ações que podem auxiliá-los na condução dos processos de participação social e, desta forma, a partir do compartilhamento com os cidadãos, alcançar contratações mais efetivas e condizentes com as necessidades da sociedade.

## 1.2 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A importância da participação social vem sendo reconhecida por estudiosos e governantes, a partir da conscientização de que a democracia representativa não consegue atender adequadamente as demandas da sociedade (TENÓRIO, 2012). O processo decisório compartilhado, além de conferir maior qualidade às decisões, pode ser a resposta para restabelecer a confiança entre cidadãos e governo (SIMMONS; BIRCHALL, 2005; BOOHER; INNES, 2005; MEEK, 2008; KLOBY, 2009; HALACHMI; HOLZER, 2010; KLUVERS, 2009; MUSSO *et al*, 2011; YANG; PANDEY, 2011; ERIKSSON, 2012; KARKIN; ÇALHAN, 2012; LAWTON, 2014) e outorgar legitimidade às ações públicas (GUSTAFFSON; DRIVER, 2005; KARKIN; ÇALHAN, 2012; LAWTON; MACAULAY, 2014).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 elevou o país a um Estado Democrático de Direito, fundamentado na cidadania, e trouxe em seu texto diversos instrumentos de participação social para a formulação e condução das ações públicas, bem como para o acompanhamento de sua execução. Somam-se aos mecanismos legais alternativas como a utilização das tecnologias de informação e comunicação (TICs), que contribuem para que a Administração Pública amplie consideravelmente o acesso à participação e ao controle social, estratégias inovadoras como o *design thinking*, que usa

processos colaborativos e criatividade para resolução de problemas (ANSELL; TORFING, 2014), e o *open contracting*, um conjunto de práticas emergentes e metodologias de divulgação e participação na contratação pública (MARCHESSAULT, 2013).

Todavia, mesmo frente a recursos públicos escassos e a demandas sociais crescentes, o governo ainda é preponderantemente burocrata e fechado ao diálogo com a sociedade. Na esteira de Denhardt e Denhardt (2007), a atual configuração institucional é hostil à participação cidadã e o fosso entre os líderes e os cidadãos parece substancialmente maior.

A participação social na gestão de serviços públicos vai muito além do empoderamento da sociedade e desenvolvimento do espírito de cidadania. Alguns estudos têm constatado o impacto positivo que a incorporação dos valores democráticos traz para a eficácia e efetividade dos serviços públicos, como a pesquisa de Neshkova e Guo (2012), na qual foram analisadas as práticas e resultados da inclusão dos cidadãos na condução dos serviços públicos nos departamentos estaduais de transporte americanos.

As conclusões do estudo reforçam a teoria de que a especialização dos agentes públicos não elimina determinadas lacunas que apenas o conhecimento do cidadão é capaz de suprir. Considerando que a tomada de decisão democrática segue lógica diversa da tomada de decisão burocrática, identificada com a racionalidade funcional weberiana (RAMOS, 1983), o cidadão pode trazer soluções inovadoras que não seriam cogitadas em ambiente técnico.

No presente trabalho, serão vistas as possibilidades de participação social em todas as fases da contratação de serviços públicos, desde aquelas impostas por lei até as adotadas discricionariamente pelos gestores. Inicialmente, cabe definir serviços públicos como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de

seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público” (DI PIETRO, 2009, p. 100). De acordo com o artigo 175 da Constituição Federal, a prestação desses serviços incumbe “ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Para a conceituação de contratação pública, por sua vez, adota-se a visão sistêmica proposta por Mendes (2012, p. 23), demonstrada na Figura 01, que “compreende o planejamento do que se quer contratar, a seleção da melhor proposta e, por fim, a execução e gestão do contrato propriamente dito”. Enquanto política pública é “uma diretriz para enfrentar um problema público”, as contratações públicas são a materialização dessa política, o seu instrumento de operacionalização (SECCHI, 2014). Assim, desde a identificação da necessidade, passando pelo planejamento e acompanhamento da licitação, contratação, fiscalização e controle da execução e efetividade do contrato, a sociedade tem um relevante papel a desempenhar.

Figura 1 – Processo de contratação pública



Fonte: Mendes, 2012.

Dentre os possíveis objetos de estudo foi selecionado o transporte coletivo, em face da relevância do serviço e por envolver o interesse de inúmeros atores, eis que impacta na qualidade de vida de toda a população, seja na condição de usuário direto ou pelas consequências de sua concepção e prestação na mobilidade urbana. Apesar da importância social desse tema, constata-se uma fraca atuação dos gestores no desenvolvimento de políticas voltadas ao setor, muitas vezes limitadas à contratação do serviço com foco exclusivo no equilíbrio de receitas, custos e tarifas, resultando em ineficiência e inadequação às necessidades da população (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

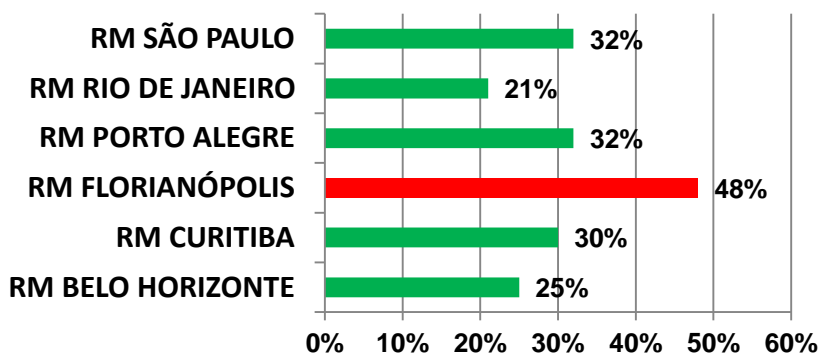
A falta de qualidade do transporte público - produto dessa omissão - fomenta o transporte individual, dando causa ao congestionamento urbano e más condições de trânsito, aumento dos níveis de poluição e dispêndio de energia. Com isso, também o uso do espaço urbano fica comprometido, à medida que as obras públicas se voltam à ampliação do sistema viário, em detrimento de investimentos em áreas coletivas sustentáveis, com todo o impacto ambiental que disso resulta (ANTP, 1997).

Frente a esse cenário, foi escolhido como caso de estudo a concessão do transporte coletivo em Florianópolis, em especial pelas condições críticas de mobilidade urbana que o município apresenta. Além do aumento do número de veículos particulares que se verificou em todo o país nos últimos anos e do crescimento populacional desordenado, o município ainda conta com o menor índice nacional de integração da malha viária, em parte devido à topografia da cidade (MEDEIROS, 2006). Como reflexo dessa situação, enquanto no Estado de Santa Catarina 18,88% das pessoas gastam mais de meia hora no deslocamento casa/trabalho, em Florianópolis este

percentual sobe para 32,92%<sup>1</sup>; por outro lado, 63% das pessoas nunca ou raramente utilizam o transporte público<sup>2</sup> (GONTIJO; GUIDI, 2013).

Pesquisas realizadas durante a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis – PLAMUS – confirmam o elevado percentual de utilização de transporte individual (automóveis e motocicletas) da Região Metropolitana de Florianópolis em comparação com os índices brasileiros, sendo que o município concentra 47,26% dessa população (Figuras 2 e 3).

Figura 2 – Percentual do transporte individual no total de viagens – Regiões Metropolitanas



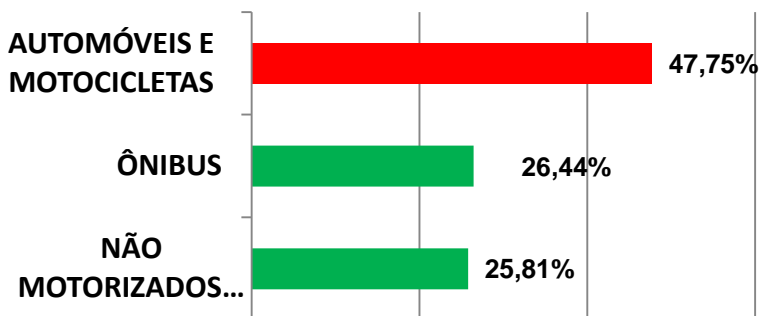
Fonte: ANTP e pesquisa Plamus Disponível em:

<[http://www.plamus.com.br/arquivos/plamus\\_apresentacao\\_resultados\\_parte1\\_visaogeral.pdf](http://www.plamus.com.br/arquivos/plamus_apresentacao_resultados_parte1_visaogeral.pdf)>. Acesso em 26 de julho de 2015.

<sup>1</sup> IBGE, Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>.

<sup>2</sup> MAPA – Instituto MAPA: Pesquisas e Informações Estratégicas. Disponível em: <http://www.mapa.com.br/#>.

Figura 3 – Distribuição das viagens por modal – Município de Florianópolis



Fonte: Elaborado pelo autor (2016), com base em: ANTP e pesquisa Plamus. Disponível em [http://www.plamus.com.br/arquivos/plamus\\_apresentacao\\_resultados\\_parte1\\_visaogeral.pdf](http://www.plamus.com.br/arquivos/plamus_apresentacao_resultados_parte1_visaogeral.pdf). Acesso em 26 de julho de 2015.

Ainda de acordo com a pesquisa, diariamente 172.200 veículos e 24.500 motocicletas cruzam um dos principais pontos de saturamento do trânsito do Município de Florianópolis, que são as pontes que ligam a ilha ao continente. Esses veículos transportam 11.000 pessoas por hora e ocupam 90% da capacidade da ponte, enquanto o transporte coletivo leva 10.000 pessoas por hora e ocupa 1% da ponte. Ressalta-se que os 240 ônibus que fazem esse trajeto no horário de maior movimento teriam capacidade para transportar 18.000 pessoas, e poderiam tirar 6.200 automóveis da ponte por hora.

A partir dos dados expostos, verifica-se que as condições de mobilidade urbana poderiam ser consideravelmente melhoradas com a utilização em maior escala do modal coletivo. Porém, para competir com a tendência de crescimento do uso de veículos particulares, o transporte público deve necessariamente aumentar sua atratividade para conseguir manter os atuais e captar novos

usuários. Muito embora algumas medidas possam ser de iniciativa das empresas prestadoras de serviço, compete ao poder público a formulação, implementação e fiscalização de ações voltadas ao incentivo do sistema.

Estudos recentes (HOGSTROM *et al*, 2016) apontam que os administradores públicos não podem adotar uma visão monopolista do transporte coletivo público, tendo em vista que existem substitutos – como os veículos individuais, por exemplo – para o serviço. Um dos caminhos para aumentar a relevância do transporte público comparado com seus potenciais concorrentes é voltar os recursos para inovações que sejam significativas para os usuários e possam competir com as outras alternativas. Contudo, para isso é imprescindível identificar, entender e satisfazer as necessidades dos cidadãos que utilizam ou podem vir a utilizar o serviço; não basta que o trabalho seja bem feito, devem ser reconhecidos os fatores que impulsionam a preferência pelo transporte coletivo para, a partir dessas constatações, definir corretamente prioridades de atuação capazes de atrair e fidelizar usuários.

Nesse aspecto, o envolvimento da sociedade e dos usuários durante o processo de planejamento, contratação e execução contratual é essencial. Em face da capacidade de trazer informações e necessidades identificadas nas experiências vividas, a participação cidadã agrega qualidade às decisões e diminui a distância entre estes e os políticos eleitos (EDELLENBOS; SCHIE; GERRITS, 2010); além disso, confere legitimidade às decisões e reduz os riscos de rejeição das ações governamentais (PAPADOULOS; WARIN, 2007; BRESSERS, 2014). Contudo, a compreensão as necessidades e expectativas dos usuários do serviço pressupõe a interação dos gestores com os diversos atores envolvidos, o que implica em uma mudança de postura dos agentes públicos e das técnicas utilizadas para o desenho dos serviços (SANTOS; HOFFMANN, 2015).

Apesar da complexidade e impactos do serviço de transporte coletivo de Florianópolis e das contribuições que podem advir desse compartilhamento com a sociedade, os mecanismos de participação e controle social utilizados pelo município ainda não haviam sido objetos de estudo. Em especial, há uma lacuna quanto à verificação de quais instrumentos têm sido utilizados e da qualidade desses espaços, que podem apresentar um potencial inexplorado de contribuição para a qualificação e efetividade do serviço de transporte público.

O fato de a contratação já se encontrar em fase de execução contratual possibilitou a análise de todas as suas etapas. Assim, na pesquisa foram verificados os mecanismos de participação social utilizados pela Administração Pública, como forma de legitimação e aprimoramento da gestão do serviço de transporte coletivo, e quais os fatores têm influenciado o processo. Por fim, a partir das disposições legais, da literatura e das melhores práticas serão propostas diretrizes e ações para ampliar e qualificar a participação cidadã durante todo o ciclo da contratação.

Apesar de o estudo de caso abordar a concessão do serviço de transporte coletivo, as conclusões da pesquisa, no todo ou em parte, poderão ser adaptadas para atender outras contratações e políticas públicas.

## 1.3 OBJETIVOS

### 1.3.1 Objetivo Geral

Propor diretrizes e ações para ampliar e aprimorar a participação social no planejamento, contratação, execução e controle dos serviços públicos, a partir do caso da concessão do transporte coletivo municipal de Florianópolis/SC.



### 1.3.2 Objetivos Específicos

- Identificar as práticas de participação social adotadas pelos municípios catarinenses na condução de políticas e contratações públicas;
- Descrever o processo de planejamento, contratação, execução e controle da concessão do serviço de transporte coletivo urbano do município de Florianópolis;
- Verificar quais os mecanismos de participação social utilizados no curso do processo e comparar com a prescrição legal e fundamentos teóricos;
- Caracterizar os momentos de participação social ocorridos no caso em estudo;
- Identificar os fatores que influenciaram a qualidade do processo de participação social.

### 1.4 CONTRIBUIÇÕES DO ESTUDO

A participação social, além do empoderamento dos cidadãos e da educação para a cidadania, vem preencher uma lacuna na gestão pública. Embora seu impacto ainda tenha sido pouco explorado pelos pesquisadores (MICHELS, 2012), já existem estudos demonstrando que as organizações abertas para o compartilhamento de decisões percebem um incremento considerável de desempenho (NESHKOVA; GUO, 2012).

Isto porque, mesmo com todo o conhecimento técnico, a visão isolada dos agentes públicos na concepção e execução das políticas e serviços públicos não consegue ter o alcance integral das necessidades dos cidadãos e das soluções adequadas. Por outro lado, como a tomada de decisão democrática segue lógica diversa da tomada de decisão burocrática, o cidadão pode trazer soluções inovadoras que não

seriam cogitadas em ambiente técnico (NESHKOVA; GUO, 2012).

O enfrentamento de problemas complexos, as crescentes demandas por serviços públicos de qualidade e o orçamento limitado levam à busca de opções que possibilitem fazer mais e melhor com o mesmo - ou ainda menor - dispêndio de recursos. Como alternativa aos cortes orçamentários e à redução de serviços, a *New Public Governance* - NPG aponta o caminho da incorporação de novas práticas colaborativas, compreendendo arenas de colaboração, aprendizagem mútua e negociação de consensos como forma de gerar as necessárias inovações públicas (ANSELL; TORFING, 2014).

Todavia, a partir de um modelo eminentemente burocrático adotado pela Administração Pública, essa conduta acompanha uma mudança de paradigma e, como tal, apresenta dificuldades e resistências. Dadas as características patrimonialistas ainda fortemente presentes no cenário brasileiro, mesmo quando existentes os espaços democráticos, seguindo os ditames da Constituição Federal de 1988, estes são acompanhados de um viés de direcionamento prévio; apesar do modelo de gestão democrático, a representatividade é limitada pela falta de predisposição à transferência do poder decisório (CARDOSO; NUNES, 2015). Não basta, portanto, a ampliação da participação social, é necessária que seja conduzida com maior qualidade (EVANS *et al*, 2013).

Além disso, assim como em todos os processos de mudança, a incorporação de práticas de participação social é acompanhada da necessidade da mudança de padrões. O perfil dos gestores e servidores públicos que vão conduzir essas iniciativas vai solicitar novas habilidades e competências estranhas ao ambiente puramente burocrático, que passam pela capacidade de articulação, negociação e mediação de conflitos (DENHARDT; DENHARDT, 2007). Da mesma forma, devem ser identificados, de acordo com os fins propostos e

circunstâncias específica, quais são os instrumentos adequados a cada momento de participação (EVANS *et al*, 2013). Nesse sentido, ao combinar a teoria, percepção dos atores envolvidos e a prática administrativa, será possível propor ações e estratégias a serem adotadas pelos gestores públicos como facilitadoras para o enfrentamento dos diversos desafios que perpassam a participação social.

Apesar de as proposições do presente estudo estarem voltadas aos gestores e servidores públicos, os benefícios da qualificação dos espaços de participação social revertem diretamente para a população, que com maior acesso à informação e à tomada de decisões pode influenciar nas decisões públicas, aumentando as chances de receber serviços de maior qualidade. Afora isso, há nesse processo um resgate da cidadania democrática, assim considerada a participação ativa voltada a valores e objetivos comuns, e o reconhecimento da necessária coexistência equilibrada de diversos interesses (DENHARDT; DENHARDT, 2007). O cidadão deixa de se reconhecer como mero cliente ou consumidor e passa a agente ativo, trabalhando lado a lado com o gestor público, em um processo de aprendizagem mútua.

Ainda, o presente trabalho busca fornecer subsídios aos Tribunais de Contas nas ações de fiscalização e na orientação às unidades jurisdicionadas, considerando a relevância da participação e do controle social na qualidade das contratações públicas. De acordo com o artigo 71 da Constituição Federal, o controle externo abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, sendo o mesmo papel reservado aos Tribunais de Contas dos Estados, por conta do princípio da simetria.

Assim como ocorre nas demais organizações públicas, também os órgãos de controle externo vêm despertando para o

fato de que não basta garantir a eficiência das ações governamentais; o impacto na vida dos cidadãos e resultados socioeconômicos são determinantes críticos de como o governo está desempenhando seu papel (MELO, 2014). De acordo com Farias (2008), “as instituições de controle externo devem voltar-se para a avaliação de resultado, ou de desempenho, como ponto principal de seu trabalho, para assim poder orientar o governo para servir melhor, gastar menos e produzir mais e melhores resultados”. A exemplo de outras Cortes de Contas, essa visão se reflete no Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina para o período 2013/2016, que traz como primeiro objetivo a contribuição para o aprimoramento da gestão pública, seja pela atuação fiscalizatória ou orientadora. Dessa forma, o assunto proposto está plenamente alinhado com a missão institucional do TCE/SC, que tem um potencial de atuação como indutor de boas práticas de governança ainda não totalmente aproveitado.

Por fim, o estudo em tela trata do tema de uma forma pouco explorada. Apesar de o momento da Administração Pública conduzir à participação social, tendo em vista o contexto legal, o amadurecimento dos atores envolvidos e a complexidade das demandas, em geral o foco da investigação reside em instrumentos participativos específicos ou na formulação e acompanhamento de políticas públicas mais amplas, enquanto a pesquisa proposta tem por escopo as possibilidades de engajamento do cidadão e da sociedade organizada na condução das contratações de serviços públicos, *pari passu*, durante todo seu ciclo, inclusive nas etapas tradicionalmente reservadas à atuação exclusiva dos órgãos governamentais. Essa perspectiva tem relevância especial em determinadas contratações, como nas concessões públicas, que se estendem por longo prazo de vigência e revestem-se de grande impacto social, cujos resultados devem ser acompanhados, avaliados e controlados permanentemente.

## 1.5 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

O presente trabalho encontra-se estruturado em 06 (seis) capítulos, de forma a permitir o entendimento do tema estudado e das teorias que sustentam seu desenvolvimento e, ao final, possibilitar a verificação empírica mediante o estudo de caso apresentado.

No **primeiro capítulo**, destinado à introdução, consta inicialmente um breve relato da experiência profissional da mestrande e sua relação com o tema da pesquisa. A seguir, é descrita a situação-problema, os objetivos geral e específicos do trabalho, as contribuições do estudo e a organização deste documento.

O **segundo capítulo** discorre sobre a revisão de literatura, que foi realizada em duas etapas – levantamento bibliográfico e revisão sistemática - e apresenta os principais fundamentos teóricos necessários à compreensão do contexto da pesquisa, análise e formulação de proposições: administração pública no Brasil (modelos emergentes, a atual configuração e a participação social, serviços públicos e contratações públicas); participação da sociedade na administração pública (participação social, controle social, coprodução de bens e serviços públicos, dimensões e dilemas da participação social) e os possíveis caminhos nas contratações públicas brasileiras (legislação brasileira e os instrumentos de participação social, participação social e inovação).

O **terceiro capítulo** traz a caracterização da pesquisa, as técnicas de coleta e análise de dados utilizadas, e descreve as etapas de desenvolvimento do trabalho. Ao final, apresenta-se o modelo de análise escolhido, com base na combinação das teorias de Fung (2006) e Roberts (2004): as dimensões e os dilemas da participação social.

O **quarto capítulo** foi reservado para apresentação dos resultados, iniciando com um panorama das principais práticas

de participação social adotadas pelos municípios catarinenses. A seguir, é contextualizado e descrito o caso de estudo, bem como os mecanismos de participação social utilizados na contratação. Por fim, é realizada a avaliação das dimensões de análise e são identificados os fatores de qualidade da participação, a partir dos quais foram elaboradas as propostas finais.

O **quinto capítulo** traz as diretrizes e ações propostas para ampliar e aprimorar a participação social nas contratações de serviços públicos, atendendo assim o objetivo desta pesquisa. No final, a proposição é demonstrada em um quadro, no qual constam as dimensões os fatores de qualidade impactados por cada diretriz.

O **sexto capítulo** apresenta as considerações finais, juntamente com as recomendações para futuros estudos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da combinação das prescrições legais, dos fundamentos teóricos e das melhores práticas, a presente pesquisa contribuiu para dar visibilidade às diversas possibilidades de participação social na prática administrativa, em especial em uma seara tradicionalmente reservada aos agentes governamentais: as contratações públicas.

Muito embora haja uma gama de instrumentos participativos à disposição dos gestores, se verifica uma compreensível dificuldade em sua aplicação, eis que essa abertura ao ambiente externo, avessa à estrutura burocrática, envolve uma mudança de paradigma e requer dos agentes públicos condutas inovadoras e habilidades até então inéditas. Porém, como apontam Micheli *et al* (2012), as características do setor público - resistência à mudança, estrutura centralizada e aversão ao risco - podem se tornar barreiras ao processo inovativo. Desse modo, cada experiência frustrada, além de não atingir os resultados esperados, é capaz de inibir outras iniciativas, o que leva à necessidade de definir estratégias para aumentar as chances de êxito do processo participativo.

Diante disso, por meio do estudo da contratação do serviço de transporte coletivo de Florianópolis foi possível identificar, além das possibilidades de participação social em cada fase, os principais fatores que influenciaram a qualidade desse processo, quais sejam: vontade política, representatividade, informação disponível, acessibilidade e qualificação dos espaços participativos, mecanismos participativos adotados, valorização da aprendizagem e relação de confiança. Definidos esses fatores, foram propostas diretrizes e ações voltadas aos gestores e servidores públicos que, imbuídos dos princípios da boa administração, queiram compartilhar com a sociedade o rumo das ações públicas. As medidas propostas, algumas aparentemente singelas, envolvem elementos subjetivos que vão exigir, especialmente dos agentes

públicos, uma postura aberta para a aprendizagem e o real compromisso com os valores democráticos.

O panorama dos municípios catarinenses e determinados momentos da contratação estudada permitem dizer que há um ambiente propício à participação social. No primeiro caso, é de destacar o grande número de mecanismos de participação social adotados espontaneamente, que não se originam de imposição legal; quanto ao município de Florianópolis, mesmo constatados problemas – em especial no período de planejamento da licitação – existiram movimentos em direção ao diálogo, alguns muito qualificados.

Colabora para esse ambiente favorável a motivação da sociedade para participar, verificada em todas as fases da contratação do transporte coletivo, como mostram a audiência pública lotada, as oficinas regionais e a pesquisa *on line* realizada. Ainda, os entrevistados relataram o número considerável de organizações que têm participado dos espaços coletivos de participação proporcionados pelo Poder Público. Some-se a essas condições a premência de se buscar soluções inovadoras para os problemas públicos - cada vez mais complexos - frente a recursos limitados e demandas crescentes.

Esse contexto, aliado às alternativas de participação social identificadas em todas as fases da contratação, demonstra um grande potencial para a coprodução de bens e serviços públicos, seja no modelo de coprodução representativa com sustentabilidade, proposto por Salm e Menegasso (2010), ou no *continuum* vislumbrado por Osborne e Strokosch (2013), chegando até a coprodução de aprimoramento, voltada à inovação e desafiando paradigmas, e à cogovernança de Branden e Pestoff (2006).

Apesar dos desafios e da complexidade que envolve o tema, Roberts (2004) salienta que a ideia das pessoas participarem das decisões que afetam sua vida segue muito sedutora e, em nome desse ideal, há uma busca contínua de novas práticas e técnicas. Como afirma a autora, não se trata de



agregação de interesses; o processo deliberativo requer profundo exame da questão, ouvir outras perspectivas e formar um juízo de valor que representa o bem comum. Enquanto a opinião pública é desinformada, superficial e transitória, esse juízo vem de pessoas trabalhando juntas, face a face, em uma busca compartilhada por soluções efetivas para os problemas das suas comunidades.

No campo teórico, tratou-se da participação social de uma forma pouco explorada, combinando a visão jurídica da contratação governamental com a perspectiva da administração pública. Com isso, temas de ambas as áreas de conhecimento permearam o trabalho, permitindo compreender o contexto do estudo, identificar os fatores que influenciam a participação e as medidas capazes de ampliar e promover a qualidade desses espaços. Além disso, em um processo que em geral é tratado como privativo dos agentes públicos, a pesquisa inova ao apontar as diversas oportunidades de compartilhamento *pari passu* com a sociedade, desde a concepção da contratação até o final de sua execução.

O resultado apresentado vem ao encontro da motivação deste trabalho, tendo em vista que colabora para a mitigação das dificuldades enfrentadas pelos gestores e servidores públicos no planejamento da contratação de bens e serviços e no acompanhamento e fiscalização das execuções contratuais, verificadas na experiência profissional da autora e relatadas no tópico 1.1 da introdução. Diante dos desafios de um novo paradigma, as diretrizes e ações propostas podem conferir maior segurança e qualificação a esses agentes, evitando assim equívocos desnecessários, capazes de frustrar as expectativas dos participantes e de tolher novas iniciativas. Ao auxiliar na incorporação de instrumentos participativos às contratações públicas, a pesquisa desenvolvida traz contribuições para a integração da teoria e da prática administrativa, como preconizado por Denhardt (2012) e, além de promover os

ganhos intrínsecos decorrentes da participação social, colabora para a melhoria da governança e dos serviços públicos.

Cumprindo seu principal objetivo organizacional de contribuir para o aprimoramento da gestão pública, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina pode ter um papel relevante na disseminação desse conhecimento. O aproveitamento da pesquisa na política de educação corporativa do Tribunal de Contas catarinense, voltada aos servidores do órgão e aos gestores e servidores das unidades jurisdicionadas, permite a inclusão do tema em fóruns, palestras, cursos de formação, elaboração de material educacional e outras oportunidades de capacitação.

No que tange à fiscalização, muito embora a verificação do cumprimento dos mecanismos legais obrigatórios de participação social já esteja contemplada nas auditorias, tanto os servidores públicos como os agentes de controle ainda não estão plenamente sensibilizados quanto à importância e às várias formas de colaboração entre governo e sociedade. Nessa perspectiva, a partir dos subsídios decorrentes deste trabalho, é possível incrementar a atuação fiscalizadora, passando a incluir - como objeto de recomendação e de sugestão de boas práticas - a utilização de instrumentos alternativos e das diretrizes e ações propostas, a fim de ampliar e aprimorar os espaços participativos.

Da mesma forma, a intensificação do papel orientativo dos órgãos de controle, juntamente com uma maior aproximação dos jurisdicionados, permite que esses conhecimentos sejam compartilhados nos atendimentos que são regularmente prestados às unidades administrativas, por meio de reuniões e outros canais de comunicação. No âmbito do órgão onde atua a pesquisadora - a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações - essa possibilidade é especialmente favorecida, tendo em vista que os resultados satisfatórios dessa interação levaram o Tribunal de Contas a institucionalizar o acompanhamento das concessões públicas ainda na fase de

planejamento da licitação, portanto antes do lançamento do edital, com o objetivo exclusivo de orientar os gestores e servidores públicos e contribuir para a efetividade dessas contratações, tendo em vista o alto impacto social, econômico e ambiental envolvido<sup>18</sup>.

Considerando os diversos temas abordados, ressalta-se que não é viável esgotar em um único trabalho os possíveis vieses e perspectivas da participação social nas contratações públicas; igualmente, todas as diretrizes propostas podem ser objeto de estudos específicos, com maior aprofundamento. Ainda, por uma questão de delimitação do escopo, a pesquisa não se debruçou sobre as possibilidades e desdobramentos da participação das empresas concessionárias de serviços nas contratações públicas, aspecto que também oportuniza futuras análises. Por fim, a pesquisa realizada com os municípios catarinenses, que demonstra a criação de muitos mecanismos participativos que independem de determinação legal, indica novas possibilidades de estudo, em especial quanto aos motivos que levaram à criação desses espaços, sua qualidade e resultados, bem como eventuais variações relativas ao porte das cidades analisadas.

---

<sup>18</sup> Instrução Normativa n. TC-22/2015, disponível em [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em 02 de setembro de 2016.



## REFERÊNCIAS

ABREU, A. C. D.; HELOU, A. R. H. A.; FIALHO, F. A. P. Administração pública: campo de estudo interdisciplinar. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE INTERDISCIPLINARIDADE NO ENSINO, NA PESQUISA E NA EXTENSÃO – REGIÃO SUL. UFSC, 2013. Disponível em <<http://www.siepe.ufsc.br/wp-content/uploads/2013/10/F-Abreu.pdf>>. Acesso 14 agosto 2016.

AIYAR, Y. Invited Spaces, Invited Participation: Effects of Greater Participation on Accountability in Service Delivery. **India Review**, v. 9, n. 2, 2010.

ALLEN, P. et al. Public contracts as accountability mechanisms. **Public Management Review**, v. 18, n. 1, p. 20-39, 2016.

AMARAL, A. C. C. do. **Concessão de Serviço Público**. 2 ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos Ebape BR** n. 1, p. 1-19, 2012.

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. Dissertação – Fundação Getúlio Vargas, 2012.

ANGÉLICO, F; TEIXEIRA, M. A. C. Acesso à informação e ação comunicativa: novo trunfo para a gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 10, n. 21, p. 7-27, 2012.

ANSELL, C.; TORFING, J. **Public innovation through collaboration and design**. New York: Routledge, 2014.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Transporte Humano: Cidades com Qualidade de Vida**. São Paulo: ANTP, 1997.

ARAGÃO, A. S. **Direitos dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

ARAÚJO, C.; PINTO, E. M. F.; LOPES, J. **Métodos de Investigação em Educação**. Estudo de caso – Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho, 2008.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BEIERLE, T. C., CAYFORD, J. **Democracy in practice: Public participation in environmental decisions**. Washington, DC: Resources for the Future, 2002.

BIER, C. A., *et al.* Sociedade, empresa e governo: uma experiência de implementação de um novo paradigma de democracia participativa. **Cadernos Ebape BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, 2010.

BITTENCOURT, S.; GAUTIER, T. Comunicação Pública e Internet: Limites e amplitudes no ambiente digital. In: COCCO, G. (Org.) **Gabinete digital: análise de uma**

experiência. Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráfica (CORAG), 2013.

BORBA, J.; LUCHMANN, L. H. H. A representação política nos conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 2, n. 2, p. 229-246, jul./dez. 2010.

BOURGON, J. Why Should Governments Engage Citizens in Service Delivery and Policy Making? Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. **OECD Studies on Public Engagement**, 2009.

BRANDSEN, T., PESTOFF, V. Co-production, the third sector and the delivery of public services: An introduction. **Public Management Review**, v. 8, n. 4, p. 493-501, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>> Acesso em: 29 ago. 2016.

BRAVO, M. I. S. Gestão Democrática na Saúde: o potencial dos conselhos. In:

BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Orgs.). **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSERS, N. The impact of collaboration on innovative projects: a study of Dutch water management. In: ANSELL,

C.; TORFING, J. **Public innovation through collaboration and design**. New York: Routledge, 2014.

BREUS, T. L. **O governo por contrato(s) e a concretização de políticas públicas horizontais como mecanismo de concretização de políticas públicas horizontais**. 2015. 277 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. 14ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BOIN, A. A time for public administration. **Public Administration**, v. 89, n. 2, p. 221 -225, 2011.

BOOHER, D. E; INNES, J. Living in the House of Our Predecessors: The Demand for New Institutions for Public Participation. **Planning Theory & Practice**, v. 6, n. 3, p. 431-435, 2005.

BRISOLA, A.C. et al. Internet e Participação: uma análise do Portal Gabinete Digital. **Revista Anagrama: Revista Científica Interdisciplinar da Graduação**. Ano 6, ed. 1, set./ nov., 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/anagrama/article/view/46359>>. Acesso em: 10 maio 2015.

CAMPOS, E. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.



CARDOSO, A. L. R.; NUNES, A. A Participação Popular e os Paradigmas da Administração Pública. **NAU Social**, v. 6, n. 10, 2015.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, p. 317-318, 2015.

CASTELLS, M. Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp/Enap, 1999.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, A. A. **Revisão sistemática e meta-análise, 2001**. Elaboração e apresentação de comunicação científica. São Paulo: Metodologia, 2011.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei 12.527, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em:  
<<http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacaoainformacao.pdf>.> Acesso em: 19 jul.2016.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Controle Social**: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 2012. Disponível em:  
<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>.> Acesso em: 22 maio 2016.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Orientação para o atendimento ao cidadão nas ouvidorias públicas.** 2013.

Disponível em:

<<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/ogu-atendimento-cidadao.pdf>.> Acesso em: 13 maio 2016.

CHÊNE, M. The benefits of open contracting. In: T. INTERNATIONAL (Ed.), **U4 Expert Answer**, 2012.

CHUN, S.; CHO, J. E-participation and transparent policy decision making. **Information Polity**, v. 17, n. 2, p. 129-145, 2012.

CLARK, B. Y.; BRUDNEY, J. L.; JANG, S. Coproduction of government services and the new information technology: Investigating the distributional biases. **Public Administration Review**, v. 73, n. 5, p. 687-701, 2013.

COCCO, G. **Gabinete Digital: análise de uma experiência.** Porto Alegre: Ed. Companhia Riograndense de Artes Gráfica (CORAG), 2013.

CRETELLA JÚNIOR, **Manual de direito administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 1980.

CROSSAN, M. M.; APAYDIN, M. A multi-dimensional framework of organizational innovation: a systematic review of the literature. **Journal of Management Studies**, v.47, n.6, set. 2010.

DA COSTA, C. G. O. **Licitações nos transportes públicos de passageiros.** Belo Horizonte: Forum, 2012.

DA FONSECA, F. C. P.; ESCRIVÃO JR, A.; PUPPIM, A. S.; ZANATTA, C. Informação, Accountability e Controle Social—Análise das Contradições entre Pressupostos da Democracia e Realidade nas Políticas Públicas nas Represas Billings e Guarapiranga. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, 2014.

DECROP, A. Qualitative research practice. A guide for social science students and researchers. **Recherche et Applications en Marketing**, v. 19, n. 2, p. 126-127, 2004.

DE MATTIA, C.; ZAPPELLINI, M. B. Ética e coprodução de serviços públicos: uma fundamentação a partir de Habermas/Ethics and coproduction of public services: a rationale from Habermas. **Cadernos Ebape BR**, v. 12, n. 3, p. 573, 2014.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The New Public Service: Serving, not Steering**. New York: M.E. Sharpe, 2007.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DIRETORIA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Caderno de indicadores Santa Catarina e suas regiões 2013**. Disponível em: <[http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/Caderno%20de%20Indicadores%20de%202013\\_site\\_marcadores%2008.10.2013.pdf](http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/Caderno%20de%20Indicadores%20de%202013_site_marcadores%2008.10.2013.pdf)> Acesso em: 29 ago. 2016.

DIRETORIA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Caderno de indicadores 2016**. Índice de Competitividade Regional – ICR – SC. Disponível em: <<http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/Caderno%20de%20>

O indicadores%202016%20-  
%20Revis%C3%A3o%20final%20junho\_0.pdf.> Acesso em:  
29 ago. 2016.

DIEGUES, G. C. A construção da participação social na gestão das políticas públicas: o protagonismo do governo local no Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 4, n. 4, p. 365-380, 2012.

DOIN, G. A. *et al.* Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. Pensamento & Realidade. **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração-FEA.**, v. 27, n. 2, 2012. ISSN 2237-4418

DIEHL, A. A. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas:** métodos e técnicas. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 22. ed., São Paulo: Atlas, 2009.

DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. F. R.; SILVA, A. S. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v.48, n.1, p. 3-25, jan./fev. 2014

EDELENBOS, J.; VAN SCHIE, N.; GERRITS, L. Organizing interfaces between government institutions and interactive governance. **Policy Sciences**, v. 43, n. 1, p. 73-94, 2010.

ERIKSSON, K. Self-Service Society: Participative Politics and New Forms Of Governance. **Public Administration**, v. 90, n. 3, p. 685-698, 2012.

EVANS, M. Participação social: lições aprendidas na Europa. In: FUNDAÇÃO INSTITUTO PARA O FORTALECIMENTO DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS – IFCI; AGÊNCIA ESPANHOLA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO – AECID; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPOG. **Participação Social: textos para discussão**. Brasília: Editora IABS, 2013.

EVANS, M.; FERRAREZI, E.; OLIVEIRA, C. G.; GRAU, N. C. Participação Social: textos para discussão. In: FUNDAÇÃO INSTITUTO PARA O FORTALECIMENTO DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS – IFCI; AGÊNCIA ESPANHOLA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO – AECID; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPOG. **Participação Social: textos para discussão**. Brasília: Editora IABS, 2013.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 7, p. 249-284, 2012.

FARIAS, M. Tendências do controle externo nos Estados Unidos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. v. 67. n. 2, 2008.

FERRAREZI, E.; OLIVEIRA, C. G. de. Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: desafios à forma de organização burocrática do Estado. In: **Participação Social: Textos para Discussão**. Brasília: Editora IABS, 2013.

FLORIANÓPOLIS. **Plano de Desenvolvimento Sustentável da Grande Florianópolis**. Santa Catarina, 2013. Disponível em: <<http://www.plamus.com.br/plamus.html>> Acesso em: 29 ago. 2016.

FLORIANÓPOLIS, Prefeitura Municipal. **Edital de Concorrência n. 607/SMA/DLC/2013**, Anexo III. Florianópolis, 2013.

FONTES FILHO, J. R. Da Nova Gestão Pública à Nova Governança Pública: as novas exigências de profissionalização da função pública. In: XIX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 11 – 14 nov. 2014, Quito, Ecuador. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://siare.clad.org/siare/innotend/profesion/pdfs/Fontes-Da-Nova-Gestao-Publica-a-Nova-Governanca-Publica.pdf>>. Acesso em: 18 abril 2016.

FORESTER, J. Making participation work when interests conflict: Moving from facilitating dialogue and moderating debate to mediating negotiations. **Journal of the American Planning Association**, v. 72, n. 4, p. 447-456, 2006.

FRASER, M. T.; GONDIM, S. M. G. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. **Paidéia**, v.14, n.28, p.139 -152, 2004.

FREITAS, J. O controle social do orçamento público. **Interesse Público**, n. 11, p. 13, 2001.

FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, v. 66, p. 66-75, 2006.

GABINETE DIGITAL. **Balço 2011-2014**. Disponível em: <<http://www.gabinetedigital.rs.gov.br/>>. Acesso em: 10 maio 2015.

GÄTJEN, J. Open Contracting-what is it and how good is it?. 2014. In: **3<sup>RD</sup> IBA BACHELOR THESIS CONFERENCE**. Julho, 2014, Enschede, The Netherlands. **Anais...** 2014.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2008.

GEROMETTA, J.; HAUSSERMANN, H.; LONGO, G. Social innovation and civil society in urban governance: Strategies for an inclusive city. **Urban Studies**, v. 42, n. 11, p. 2007-2021, 2005.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Fronteiras-estudos midiáticos**, v. 7, n. 3, p. 214-222, 2005.

GONÇALVES, M. P.; BRANQUINHO, F. T. B.; FELZENSZWALB, I. Uma análise contextual do funcionamento efetivo e participação popular em uma unidade de conservação: o caso da área de proteção ambiental de Petrópolis. **Revista Sociedade & Natureza**, v. 23, n. 2, 2011.

GONTIJO, F. E. K; GUIDI, R. Mobilidade urbana do transporte público coletivo em Florianópolis: panorama e análise crítica. XXXIII ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - A Gestão dos Processos de Produção e as Parcerias Globais para o Desenvolvimento Sustentável dos Sistemas Produtivos. 2013, Salvador. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <[http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2013\\_TN\\_STP\\_187\\_064\\_22319.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2013_TN_STP_187_064_22319.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2015.

GOVERNANCE INTERNACIONAL. **Co-Production Star:** A toolkit for public services and communities. Disponível em: <[http://www.govint.org/fileadmin/user\\_upload/publications/Co-production\\_Star\\_2015.pdf](http://www.govint.org/fileadmin/user_upload/publications/Co-production_Star_2015.pdf)> Acesso em: 29 agosto 2016.

GRAU, N. C. Modelos de controle e de participação sociais existentes na administração pública federal. In: EVANS, M. et al. **Participação social:** textos para discussão. Brasília: IABS, 2013.

GUSTAFSSON, U.; DRIVER, S. Parents, power and public participation: Sure Start, an experiment in New Labour governance. **Social Policy & Administration**, v. 39, n. 5, p. 528-543, 2005.

HABERMAS, J. **Três modelos normativos de democracia.** Lua nova, v. 36, p. 39-53, 1995.

HALACHMI, A.; HOLZER, M. Citizen participation and performance measurement: operationalizing democracy through better accountability. **Public Administration Quarterly**, p. 378-399, 2010.

HANSEN, S. O.; WAKONEN, J. Innovation, a winning solution??. **International Journal of Technology Management**, v. 13, 1997.

HOGSTROM, C. et al. Relevant and preferred public services: a study of user experiences and value creation in public transit. **Public Management Review**, v. 18, n. 1, p. 65-90, 2016.

JACOBI, P.; PINHO, J. A. (Orgs.). **Inovação no campo da gestão pública local.** Novos desafios, Novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.



KARKIN, N.; ÇALHAN H. S. An Interactive e-Participation Model for the Public Administration System in Turkey: SIBIYO. **Ege Academic Review**, v. 12, n. 1, 2012.

KATZ, D.; KAHN, R. **Psicologia Social das Organizações**. São Paulo: Atlas, 1975.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

KLOBY, K. Less is more: exploring citizen-based financial reporting in local government. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 21, n. 3, 2009.

KLUVERS, R.; PILLAY, S. Participation in the budgetary process in local government. **Australian Journal of Public Administration**, v. 68, n. 2, p. 220-230, 2009.

HALL, R. H. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: CAMPOS, E. (org.) **Sociologia da burocracia**. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

HALL, R. **Organizações: estrutura, processos e resultados**. São Paulo: Pearson Prentice-Hall, 2004.

HANDLEY, D. M.; HOWELL-MORONEY, M. (2010). Ordering stakeholder relationships and citizen participation: Evidence from the community development block grant program. **Public Administration Review**, v. 70, n. 4, p. 601-609, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Comunicados do IPEA n. 94. A mobilidade urbana no Brasil.

In: IPEA, **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110525\\_comunicadoipea94.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110525_comunicadoipea94.pdf)> Acesso em: 29 ago. 2016.

JUSTEN FILHO, M. **Teoria geral das concessões de serviços públicos**. São Paulo: Dialética, 2003.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13 ed. São Paulo: Dialética, 2009.

KATHLENE, L., MARTIN, J. A. Enhancing citizen participation: Panel designs, perspectives, and policy formation. **Journal of Policy Analysis and Management**. v.10, p. 46–63, 1991.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 41-48, 1994.

KLUVERS, R.; PILLAY, S. Participation in the Budgetary Process in Local Government. **The Australian Journal of Public Administration**, v. 68, n. 2, p. 220-230, 2009.

LANDRE, B. K.; KNUTH, B. A., Success of citizen advisory committees in consensus-based water resources planning in the Great Lakes basin. **Society and Natural Resources** v. 6, p. 229–257, 1993.

LAWTON, A.; MACAULAY, M. Localism in practice: Investigating citizen participation and good governance in local government standards of conduct. **Public Administration Review**, v. 74, n. 1, p. 75-83, 2014.

- LOLLAR, X. L. Assessing China's E-Government: information, service, transparency and citizen outreach of government websites. **Journal of Contemporary China**, v. 15, n. 46, p. 31-41, 2006.
- LOWNDES, V.; PRATCHETT, L.; STOKER, G. Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: The CLEAR framework. **Social policy and Society**, v. 5, n.2, p. 281-291, 2006.
- MAHRER, H.; KRIMMER, R. Towards the enhancement of e-democracy: identifying the notion of the 'middleman paradox'. **Information Systems Journal**, v. 15, n. 1, p. 27-42, 2005.
- MANZINI, E. J. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PESQUISA E ESTUDOS QUALITATIVOS, 2, 2004. Bauru. A pesquisa qualitativa em debate. **Anais...** Bauru: USC, 2004. Disponível em:  
<<http://www.sepq.org.br/IIcipeq/anais/pdf/gt3/04.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2016.
- MARCHESSALT, L. Open Contracting: A New Frontier for Transparency and Accountability. **Open Contracting Partnership**, 2013. Disponível em: <[http://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/02/OCP2013\\_Paper-NewFrontierforTransparency.pdf](http://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/02/OCP2013_Paper-NewFrontierforTransparency.pdf)> Acesso em: 28 ago. 2016.
- MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MARINELA, F. **Direito Administrativo**. Salvador: Juspodium, 2006.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2010.

MEDAGLIA, R. Measuring the diffusion of eParticipation: A survey on Italian local government. **Information Polity**, v. 12, n. 4, p. 265-280, 2007.

MEDEIROS, S.A.; MAGALHÃES, R.; PEREIRA, J. R. Lei de Acesso à Informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação & Informação**, v. 19, n. 1, p. 55-75, 2013.

MEDEIROS, V. **Urbis Brasiliae: ou sobre cidades do Brasil**. 2006. Tese (Doutorado) –Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

MEEK, J. W. Adaptive intermediate structures and local sustainability advances. **Public Administration Quarterly**, p. 415-432, 2008.

MEIRELLES, E. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 11 ed. São Paulo, Malheiros, 2000.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MELO, P. M. de A. **O papel do Tribunal de Contas da União como indutor do aperfeiçoamento da governança e gestão pública na Administração Pública Federal**. 2014. Disponível em:  
<<http://portal3.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2675958.PDF>.>  
> Acesso em: 05 out. 2015.

MENDES, R. G. **O Processo de Contratação Pública: Fases, Etapas e Atos**. 1 ed. Local: Zenite, 2012.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MICHELI, P., *et al.* New business model for public sector innovation. Successful technological innovation for government. **Research-Technology Management**, sept-oct, 2012.

MICHELS, A. Citizen participation in local policy-making: design and democracy, **International Journal of Public Administration**, v. 35, n. 4, p. 285-292, 2012.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Brasil de Transporte e da Mobilidade Urbana. Gestão integrada da mobilidade urbana. **Curso de capacitação**. Brasília: MCidades, 2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES Secretaria Nacional de transporte e da Mobilidade Urbana. **Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES Secretaria Nacional de transporte e da Mobilidade Urbana. **Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2015.

MORAES, R. Análise de Conteúdo: limites e possibilidades. In: ENGERS, M.E.A. (Org). **Paradigmas e metodologias de pesquisa em educação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1994.

MOREIRA, S. V. **Análise documental como método e como técnica**. Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. São Paulo: Atlas, p. 269-279, 2005.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

MOYNIHAN, D. P. Normative and instrumental perspectives on public participation: Citizens summits in Washington, D.C. **American Review of Public Administration**, v.33, p. 164–88, 2003.

MUSSO, J. et al. Toward “Strong Democracy” in Global Cities? Social Capital Building, Theory-Driven Reform, and the Los Angeles Neighborhood Council Experience. **Public Administration Review**, v. 71, n. 1, p. 102-111, 2011.

NESHKOVA, M. I.; GUO, H. D. Public participation and organizational performance: Evidence from state agencies. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 2, p. 267-288, 2012.

NESHKOVA, M. I. Does agency autonomy foster public participation? **Public Administration Review**, v. 74, n. 1, p. 64-74, 2014.

ÖBERG, P. ; UBA, K. Civil Society Making Political Claims: Outcries, Interest Advocacy, and Deliberative Claims. **Public Administration Review**, v. 74, n. 3, p. 413-422, 2014.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.

OLIVEIRA, L. M. B. de; MORAES, W. F. A. de. Coleta de dados realizada por questionário enviado pelo correio: método eficaz?. **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 4, p. 85-92, 1994.

**OPEN-CONTRACTING. Open contracting partnership.**

Disponível em: <<http://www.open-contracting.org>.> Acesso em: 10 jun. 2016.

**OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventing government.**

Reading: Addison-Wesley, 1992.

**OSBORNE, S. P. The new public governance. Public**

**Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.

**OSBORNE, S. P.; BROWN, L. Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king?. Public Administration**, v. 89, n. 4, p. 1335-1350, 2011.

**OSBORNE, S. P.; STROKOSCH, K. It takes two to tango? understanding the Co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. British Journal of Management**, v. 24, n. S1, p. S31-S47, 2013.

**PACHECO, F. L.; DA SILVA, A. B. N.; NOGUEIRA, A. C. Participação social na Conferência Municipal de Olinda: mito ou realidade?. Cadernos Ebape BR**, v. 5, n. 3, p. 1-11, 2007.

**PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

**PAPADOPOULOS, Y.; WARIN, P. Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?. European Journal of Political Research**, v. 46, n. 4, p. 445-472, 2007.

**PELIZZA, G. Estudo preliminar de implantação do VLT no cenário da mobilidade na região metropolitana de**

**Florianópolis.** 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

PEREZ, M. A. **A administração pública democrática.** Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PESTOFF, V. Citizens and co-production of welfare services: Childcare in eight European countries. **Public Management Review**, v. 8, n. 4, p. 503-519, 2006.

POZZEBON, M.; MAILHOT, C. Citizens engaged to improve the sustainability and quality of life of their cities: the case of Nossa Sao Paulo. **Journal of Change Management**, v. 12, n. 3, p. 301-321, 2012.

RAMOS, A. G. **Administração e contexto brasileiro.** Rio de Janeiro: FGV, 1983. Cap. 2.

ROBERTS, N. Public Deliberation in an age of direct citizen participation. **American Review of Public Administration**, v. 34 n. 4, p. 315-353, dez. 2004.

ROBERTS, N. **The Age of Direct Citizen Participation.** Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2008.

ROCHA, A. C. et al. A coprodução do controle como bem público essencial à accountability. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2012. **Anais....**

ROCHA, H. H. N. **Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito:** reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ed. especial. Belo Horizonte, 2012.



ROTHER, E. T. Revisão sistemática x revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, v. 20, n. 2, p. v-vi, 2007.

RYAN, B. Co-production: Option or Obligation?. **Australian Journal of Public Administration**, v. 71, n. 3, p. 314-324, 2012.

SACCOL, A. Z. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. **Revista de Administração da UFSM**, v. 2, n. 2, p. 250-269, 2009.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E.; RIBEIRO, R. de M. Co-produção do bem público e o desenvolvimento da cidadania: o caso do PROERD em Santa Catarina. **Revista Alcance**, v. 14, n. 2, p. 231-246, 2008.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 25, p. 83-104, 2009.

SALM, J.F.; MENEGASSO, M.E. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. In: XXXIV ENCONTRO CIENTÍFICO DE ADMINISTRAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - ANPAD. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, set. 2010.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 3, p. 64-80, 2006.

SANTA CATARINA, Governo do Estado. **Conheça SC**. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/conheca-sc>> Acesso em: 29 ago. 2016.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Processo n. ELC 13/00620061**. Relator: Cleber Muniz Gavi. Disponível em: <[www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)> Acesso em: 29 ago. 2016a.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Processo n. RLA 13/00759493**. Relator: Wilson Rogério Wan-Dall. Disponível em: <[www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)> Acesso em: 29 ago. 2016b.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Processo n. REP-14/00099657**. Relator: Luiz Roberto Herbst. Disponível em: <[www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)> Acesso em: 29 ago.2016.

SANTOS, B.S. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

SANTOS, B. S. **Um discurso sobre as ciências**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, G. F. Z.; HOFFMANN, M. G. Em busca da efetividade na administração pública: proposição de uma metodologia para design e implementação de serviços públicos no município de Florianópolis. **Navus-Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 6, n. 1, p. 88-105, 2015.

SANTOS, J. L. O TCU e os controles estatal e social da administração pública. **Revista do TCU**, Brasília-DF, v. 33, n. 94, out/dez 2002.

SANTOS, L. A. Controle social e a transparência da administração pública brasileira. In: IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DE ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Madri. **Anais...** Madri, nov. 2004, p. 2-5.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C.D; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, julho 2009.

SCHOMMER, P. C. et al. Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1375-1400, 2015.

SCHOOLEY, S. E. Appreciative democracy: the feasibility of using appreciative inquiry at the local government level by public administrators to increase citizen participation. **Public Administration Quarterly**, p. 243-281, 2008.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas** - diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. 1 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

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

SILVA, P. P. Terceirização nos serviços públicos. **Revista do TST**, Brasília, v. 77, n. 1, jan/mar 2011.

SIMMONS, R.; BIRCHALL, J. A Joined-up Approach to User Participation in Public Services: Strengthening the “Participation Chain”. **Social Policy & Administration**, v. 39, n. 3, p. 260-283, 2005.

SIRAQUE, V. **O controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1998. 2004. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2004.

STRECK, D. R.; ADAMS, T. Lugares da participação e formação da cidadania. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 6, n. 1, p. 95-117, 2006.

TENÓRIO, F. G.; SARAVIA, E. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (org.). **Estado e Gestão Pública**: Visões do Brasil Contemporâneo. Editora FGV, p. 107-132, 2006. ISBN 85-225-0547-0

TENÓRIO, F. G. (Ed.). **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios de análise. 2012.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TROTTA, M. et al. Can information systems facilitate the integration of New Public Management and Public governance? Evidence from an Italian public organization. **Information Polity**, v. 16, n. 1, p. 23-34, 2011.

VAN TATENHOVE, J.; EDELENBOS, J.; KLOK, P.J. Power and interactive policy-making: a comparative study of power and influence in 8 interactive projects in the Netherlands. **Public Administration**, v. 88, n. 3, p. 609-626, 2010.

VASCONCELOS, A.B. Educação Democrática Como Pedra Angular da Participação Social e Política: desafios e oportunidades. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 2, p. 82-87, 2014.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VERSCHUERE, B.; BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-production: The state of the art in research and the future agenda. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 23, n. 4, p. 1083-1101, 2012.

VOSGERAU, D. S. R.; ROMANOWSKI, J. P. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. **Revista Diálogo Educacional**, v. 14, n. 41, p. 165-189, 2014.

WALSHAM, G. Interpreting case studies in IS research. **European Journal of Information Systems**, v. 4, n. 2, p. 74-81, 1995.

WEBER, M. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, E. (org.) **Sociologia da burocracia**. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WILLEMANN, F. A. Princípios setoriais que regem a prestação de serviços públicos – a aplicação do princípio da livre iniciativa no regime dos serviços públicos. **Revista de Direito**

**da Procuradoria Geral.** Rio de Janeiro, v. 56, p. 134-156, 2002.

WRI BRASIL CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Sete passos: como construir um plano de mobilidade urbana**, 2014.

Disponível em:

<<http://wricidades.org/research/publication/sete-passos-como-construir-um-plano-de-mobilidade-urbana>> Acesso em: 20 ago. 2016.

VIOLIN, T. C.; TABORDA, M. O. As prerrogativas da Administração nos contratos administrativos. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 8, n. 62, 1 fev. 2003. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/3699>>. Acesso em: 1 maio 2016.

YANG, K.; PANDEY, S. K. Further dissecting the black box of citizen participation: When does citizen involvement lead to good outcomes?. **Public Administration Review**, v. 71, n. 6, p. 880-892, 2011.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZANI, F. B. O programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais pela ótica da cidadania deliberativa. **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. v. 1. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Gestão Social, Democracia, Representação e Transparência: evidências nos estados brasileiros. **Revista de Ciências da Administração**, v.1, n. 3, p. 79-90, 2015.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista**

**Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.