

## ACCOUNTABILITY: A IMPORTANTE RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Data de aceite: 03/07/2023*

**Cristiano Souza Marins**

<http://lattes.cnpq.br/1915365869140336>

**Rodrigo Resende Ramos**

<http://lattes.cnpq.br/4710728755911751>

**Joselane da Silva Anastácio**

<http://lattes.cnpq.br/8396607844253304>

**Renata Faria Santos**

**Álvaro Gonçalves Barros**

<http://lattes.cnpq.br/4043047779323650>

**Anabella Mesquita**

**Luis Manuel Borges Gouveia**

<http://lattes.cnpq.br/1749838249499281>

**RESUMO:** Atualmente, as mudanças ocorrem de forma rápida e as informações fluem a todo tempo. Neste contexto, vive-se na era de uma nova gestão pública, que apresenta uma diferente realidade e que passa a ter um enfoque maior no desempenho e na qualidade dos serviços prestados à sociedade, ao invés de focar somente nas normas legais. O presente estudo tem como objetivo enfatizar a importância de se compreender a relação entre Estado e Sociedade para o

desenvolvimento das Políticas Públicas, especificamente para a área da Saúde. Desta forma, trata-se de um estudo de natureza exploratória e descritiva, que teve como objetivo apresentar os principais conceitos da Administração Pública, bem como sua eficiência e a necessidade de *Accountability* para uma gestão eficaz. Buscou-se ainda abordar a importância da participação social no processo decisório dessa política, apresentando o papel dos espaços participativos na orientação, desenvolvimento e controle da Política Pública. Conclui-se que a *Accountability* reafirma a ideia da igualdade, colocando em um mesmo nível cidadãos e governantes, possibilitando a sociedade fiscalizar e controlar os atos de gestão dentro dos limites legais. Neste sentido, a *Accountability* passa a constituir um mecanismo de implantação da ação no interesse público e de uma gestão pública mais efetiva.

**PALAVRAS CHAVE:** Estado, sociedade e *accountability*.

### 1 | INTRODUÇÃO

O Estado, no campo das políticas públicas, em especial a de Saúde, exerce relevante papel, devendo servir de

instrumentação, apoio, motivação, não dificultando os processos democráticos, fato que legitima a importância da participação social nesse contexto.

A participação do cidadão nas decisões do Estado é de fundamental importância para o fortalecimento das políticas sociais que se configuram em espaços de construção coletiva, onde as pessoas se envolvem com a coisa pública. É através da participação que a sociedade civil se aproxima dos poderes públicos para encontrar canais de contatos que possibilitem de fato a opinião, intervenção, envolvimento e influência no desenvolvimento de políticas públicas.

O Estado e a sociedade estão intimamente relacionados. Esta relação deve ser da forma mais democrática possível, por isso os espaços de participação, como por exemplo, os conselhos, são fundamentais para o desenvolvimento da gestão pública.

Para tanto, a intervenção do Estado deve ser pautada nas políticas originadas da sociedade civil que se formam com a prática da cidadania a qual se configura a partir da participação social.

Esta pesquisa tem por objetivo verificar os impactos da relação “Estado e Sociedade” e, ainda, a importância da dinâmica e a forma de relações e interlocução estabelecidas em prol da materialização da Política Pública de Saúde.

O método adotado no desenvolvimento do presente artigo foi uma pesquisa bibliográfica fundamentada a partir de autores que estudam o tema sob uma perspectiva histórica e crítica, procurando dar tratamento localizado no tempo à matéria objeto do estudo.

Das fontes consultadas, cita-se Bobbio (2001) que aborda Estado, governo e sociedade; em seguida Coelho (2009) que apresenta uma discussão a cerca da relação Estado e Sociedade; dando sequência Pettene e Secchim (s.d) falam da importância da participação do cidadão nas decisões do Estado; Câmara (2010) discute sobre o surgimento do Estado como resultado da evolução da forma de divisão e organização do poder; Langost (s.d) relata que o indivíduo como cidadão deve se empoderar e imbuir-se de vontade para participar da coisa pública; dando sequência ao trabalho; Bravo (2006) traz a discussão da intervenção do Estado na saúde que atingira no século XX sua dimensão política, dialogando com este autor, Santos (2009) conversa sobre a saúde após a redemocratização do país; Sposat e Lobo (1992) fazem um breve apanhado da história de democratização da saúde enfatizando o controle social como um dos campos que construiu visibilidade dos movimentos de saúde; dando continuidade Silva et al (s.d) apresentam a institucionalização dos conselhos municipais como espaço de participação social e para finalizar o trabalho Santos (2008) fala que para haver gestão social é necessário que haja controle social, ou seja, participação da sociedade na gestão pública.

## 2 | A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ACCOUNTABILITY

A Administração Pública pode ser definida como uma atividade concreta e imediata que é desenvolvida pelo Estado para a consecução dos interesses coletivos. Adicionalmente, pode ser também definida como um conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas, no qual a lei atribui o exercício da função administrativa ao Estado (MORAES, 2001).

O conceito de Administração Pública parte da análise de elementos fornecidos pela Constituição Federal, e que segundo Meirelles (1998), não oferece conceitos bem definidos, devido à diversidade de sentidos da própria expressão, utilizada pelos diferentes campos em que se desenvolve a atividade administrativa.

Neste sentido, administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheios. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular, se são da coletividade, realiza-se Administração Pública.

Segundo Meireles (1998), a Administração Pública é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual e municipal, segundo os preceitos de Direito e da Moral, visando ao bem comum.

Ainda para este autor, “é o conjunto das pessoas coletivas públicas, seus órgãos e serviços que desenvolvem a atividade ou função administrativa”.

Gasparini (2007), por sua vez, ressalta que dada à etimologia do vocábulo “administração”, é natural à idéia de comando, direção e chefia, ao lado da noção de subordinação, obediência e servidão, e que de qualquer modo, a palavra apresenta a idéia geral de relação hierárquica e de um comportamento eminentemente dinâmico.

Nagen (2006) ressalta que a Administração Pública vem tentando cada vez mais superar as barreiras impostas pela cultura burocrática, e que mesmo sendo necessária, acaba nos dias atuais, tornando-se um entrave na prestação de serviços de qualidade para a população.

Dessa forma, a busca constante pela superação desses obstáculos tem feito do Estado um grande laboratório para a aplicação de modelos diferentes de gestão, que mesmo estando em intensa mudança, não oferecem efeitos satisfatórios, devido à inexistência de processos gerenciais definidos e contínuos, que permitam ser mensurados, como afirma Marques (1999 apud NAGEN, 2006).

Não há um modelo único para gerenciar a máquina pública, já que esta estará sempre se deparando com diferentes situações que exigirão formas diversificadas para a condução de seus processos (LIMA, 2010).

Nesse sentido, Lima (2010) destaca ainda a importância de o gestor ter total conhecimento dos diversos modelos de gestão que possam tornar a máquina estatal mais eficiente. Segundo o autor, devido à complexidade de alguns setores estabelecerem um único modelo gerencial, em curto prazo pode surtir efeitos positivos, porém, mais adiante

o gestor pode se deparar com a necessidade de buscar novamente, um novo modelo gerencial.

De acordo com Meireles (1998), a Administração Pública é organizada por parâmetros legais, e é norteada pela Constituição Federal de 1988 que apresenta alguns princípios que a norteiam, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Para Marçal (2005) a Administração Pública não é somente um conjunto de pessoas, ela tem natureza institucional, que significa um grupo de pessoas que atua de modo organizado, permanente e contínuo, seguindo regras específicas.

Ainda segundo a visão deste autor, tais valores fundamentais não dizem respeito somente ao atendimento direcionado aos cidadãos, mas à valorização do seu quadro de servidores.

Com a Reforma do Estado, a formulação da Constituição Federal de 1988 e a instituição da Lei Complementar 101/2000, a Administração Pública passou a buscar cada vez mais a transparência nos seus serviços prestados, e a capacitação de seus servidores para torná-los competentes e eficientes em seus cargos em todos os aspectos funcionais (MARÇAL, 2005).

## **2.1 A relação de poder, Estado e políticas de saúde**

Para Coelho (2009, p. 15), a extensão dos poderes exercidos pelo Estado sobre a sociedade é uma problemática que suscita grandes controvérsias que não provem da existência de uma posição dominante. Por ser um tema que procede da essência da reflexão e da prática política, as formulações que venham a ser produzidas sempre estarão imbuídas de um viés ideológico, alimentadas por diferentes visões de mundo, concepções, valores presentes nos indivíduos da sociedade.

No decorrer da história, estudiosos vem apresentando vários questionamentos relativos à relação “Estado e sociedade”. Para tanto, para analisar tal relação, faz-se necessário, primeiramente, pontuar os conceitos de Estado e de sociedade e o modo como se articularam e evoluíram no decorrer da história.

Segundo Bobbio (1982), a Sociedade é um “conjunto de relações humanas intersubjetivas, anteriores, exteriores e contrárias ao Estado ou sujeitas a este.”

Para Bobbio (1982):

[...] o Estado não é um fim em si mesmo, mas um aparelho, um instrumento; é o representante não de interesses universais, mas particulares; não é uma entidade superposta à sociedade subjacente, mas é condicionado por essa e, portanto a essa subordinado não é uma instituição permanente, mas transitória, destinada a desaparecer com a transformação da sociedade que lhe é subjacente.

Tratando-se de Estado, iniciado com letra maiúscula, nos referimos a organização que detém o poder de um dado território. E ao nos referirmos de exercício de poder, estamos falando da capacidade de influenciar de forma decisiva a ação e comportamento das pessoas. Portanto, Estado e poder estão intimamente interligados (COELHO 2009 p.15).

Nesse sentido, o Estado monopoliza o poder político, dotado de Universalidade, toma decisões de toda coletividade, intervém em todas as esferas da vida social imbuído de inclusividade (WEBER apud COELHO, 2009). No campo das políticas públicas, o Estado exerce relevante papel, devendo servir de instrumentação, apoio, motivação, não sendo empecilho nos processos democráticos (PETTENE e SECCHIM, s.d).

Na visão de Pettene e Secchim (s.d), a participação do cidadão nas decisões do Estado é de fundamental importância para o fortalecimento das políticas sociais que se configuram em espaços de construção coletiva, onde as pessoas se envolvem com a coisa pública.

Ainda para os mesmos autores, o espaço participativo revela que a formação de um sujeito social, consciente e organizado, capaz de estabelecer suas prioridades, de defesa da cidadania, que saiba dizer não ao desrespeito aos direitos humanos, pode aperfeiçoar a qualidade do Estado, fato que legitima a importância da participação social nesse contexto.

Sabe-se que para a manutenção da ordem vigente sempre coube ao Estado à função de regular e de definir o cidadão. Entretanto, sendo o Estado inevitável e imprescindível, torna-se necessário o seu controle democrático, o que se efetiva por meio da mobilização das forças coletivas, que é capaz de dizer que Estado lhe convém, em torno de um conjunto de valores que propiciem condições para o novo reordenamento. É necessário compreender e restaurar a relevância do serviço público, assim como, da cidadania organizada (PETTENE e SECCHIM, s.d).

Independente de o regime ser democrático ou não, a força do governo dependerá da sua capacidade de identificar necessidades e anseios sociais e transformá-los em políticas públicas que correspondam às demandas da sociedade.

Percebe-se a sequência do processo histórico e as diferentes modalidades da sociedade a partir das diferentes formas de propriedade, das diferentes formas de relação entre meios de produção e forças produtivas, das diferentes formas de divisão social do trabalho decorrentes das formas de propriedade e das relações entre os meios de produção e as forças produtivas.

Para Câmara (2010, p.2), a origem do Estado é entendida como resultado de um processo histórico constituído por grupos ou classes com maior poder, institucionalizado por meio de estabelecimento de ordens à sociedade ao tempo em que garantiram para si o excedente econômico.

Partindo desta premissa pode-se considerar que, o surgimento do Estado é resultado da evolução da forma de divisão de organização do poder, passamos por diversas etapas

dessa organização, isso depois de um período de conflitos entre indivíduos, que viviam de forma primitiva sem qualquer noção mais civilizada, de repartição de bens. Os indivíduos viviam em estado de guerra para garantir sua sobrevivência, houve então à necessidade de se organizarem por meio de acordos, dando origem ao Estado como poder separado da sociedade, portador do direito e das leis, dotado de força para usar a violência repressiva contra tudo que ameace à estrutura econômica existente (CÂMARA, 2010).

Neste contexto, o Estado vem se transformando à medida que o mundo vai evoluindo. No feudalismo século XVI, vigorava o Estado Moderno uma única pessoa detinha o poder político e o poder econômico, eram os chamados feudos, e vivia-se no Estado Feudal. Com a chegada da Idade Moderna, surgiu o Estado Absolutista, em que o detentor do poder não tinha nenhuma dependência de outros poderes, por isso o termo absolutista (PNEF, 2008 apud CÂMARA 2010).

A partir da organização dos indivíduos em sociedade e a partir do surgimento do Estado, estabelecem-se normas, para garantir uma convivência coletiva, sem, no entanto, negar os direitos e os deveres individuais, caracterizando assim o indivíduo como cidadão. Como apresenta Câmara (2010 p.3):

Têm-se, assim, o cidadão possuidor de direitos e deveres perante o Estado e a sociedade. O que se precisa fazer a partir desta concepção, é procurar educar o indivíduo, para que o mesmo tenha internalizado o sentimento de cidadão e como tal, a consciência da importância do usufruto de seus direitos e do cumprimento dos seus deveres.

Para tanto, o indivíduo, enquanto cidadão deve empoderar e imbuir-se de vontade para tomar parte e participar dos debates públicos e das decisões sobre os interesses que melhor atenderão as necessidades sejam elas coletivas ou individuais, as quais irão compor as políticas públicas (LANGOSKI, s.d).

O acesso a informações é um elemento fundamental para a participação popular, uma vez que contribui para criação de cidadãos críticos e não apenas seguidores. A maioria da população não entende a democracia como participação e sim como reclamação, por isso, na maioria das vezes, se manifesta para exigir garantia de direitos, mas não se vêem como corresponsáveis da garantia dos mesmos.

Para Lagoski (s/d), a presença de cidadãos participativos nas ações governamentais contribui para que os governos não atendam a lei simplesmente por obrigação ou constrangimento, mas porque percebem que é de interesse da coletividade, estando de acordo com os direitos fundamentais preconizados pela Constituição Federal. Nessa perspectiva, quem constrói a democracia é a população e não o poder constituído, assim, para haver democracia é necessária socialização e participação em uma gestão democrática.

A democracia participativa apresenta como premissa o interesse do povo na autodeterminação ou autonomia política, em um processo de estrutura que requer a plena

participação dos cidadãos. O princípio da participação, incluindo o âmbito legislativo e judicial e não somente no plano das ações governamentais e de execução, está diretamente ligado à legitimidade das instituições democráticas, fazendo com que a participação nos processos decisórios aproxime o cidadão das discussões e decisões públicas em que os interesses da coletividade sejam envolvidos de forma direta (CANOTILHO apud OLIVEIRA FILHO, s.d in LANGOSKI, s.d).

Trazendo essa discussão de democracia participativa para a área da saúde, podem-se constatar muitos avanços e desafios no decorrer da história. Segundo Bravo (2006 p.2), no Brasil, a intervenção do Estado na saúde, só vai ocorrer no Século XX, mais efetivamente na década de 1930. No século XVIII, a assistência médica pautava-se na filantropia e na prática liberal. No século XIX, em consequência das transformações econômicas e políticas, algumas iniciativas surgiram no campo da saúde pública, como a vigilância do exercício profissional e a realização de campanhas limitadas. No final do século, a questão saúde começou a surgir a partir de reivindicação no nascente movimento operário.

Para Santos (2009, p. 90), até a década de 1980 no Brasil, o acesso ao tratamento de saúde limitava-se apenas aos trabalhadores vinculados ao sistema previdenciário, por meio de relações formais de trabalho. A partir da redemocratização do país em meados dos anos 80, a política de saúde sofreu mudanças que resultaram na universalização do acesso e na criação de um novo sistema de atendimento: Sistema Único de Saúde (SUS).

Bravo (2006, p.8) afirma que a saúde na década de 1980, contou com a participação de novos sujeitos sociais na discussão das condições de vida da população brasileira e das propostas governamentais apresentadas para o setor, colaborando para um vasto debate que permeou a sociedade civil.

Dessa forma, a Saúde deixou de ser interesse apenas dos técnicos para assumir uma dimensão política, vinculando-se estritamente à democracia. Muitos personagens participaram nesta conjuntura, destacam-se: os profissionais de saúde, representados pelas suas entidades, que ultrapassaram o corporativismo, defendendo questões mais gerais como a melhoria da situação saúde e o fortalecimento do setor público; o movimento sanitário, representado pelo Centro Brasileiro de Estudo de Saúde (CEBES) que promoveu a difusão e ampliação do debate em torno da Saúde e Democracia e elaboração de contrapropostas; os partidos políticos de oposição, que principiaram a colocar nos seus programas a temática e viabilizaram debates no Congresso para discussão da política do setor e os movimentos sociais urbanos, que realizaram eventos em articulação com outras entidades da sociedade civil (BRAVO, 2006).

Esses sujeitos coletivos debateram diversas propostas, sendo as principais: a universalização do acesso; a concepção de saúde como direito social e dever do Estado; a reestruturação do setor através da estratégia do Sistema Unificado de Saúde visando um profundo reordenamento setorial com um novo olhar sobre a saúde individual e coletiva; a descentralização do processo decisório para as esferas estadual e municipal, o

financiamento efetivo e a democratização do poder local através de novos mecanismos de gestão – os Conselhos de Saúde (BRAVO, 2006).

Bravo (2006, p.4) diz que o processo constituinte e a promulgação da Constituição de 1988 representaram juridicamente, a promessa de afirmação e extensão dos direitos sociais em nosso país diante da grave crise e às demandas de enfrentamento dos enormes índices de desigualdade social. A Constituição Federal introduziu avanços no sentido de corrigir as injustiças sociais acumuladas no decorrer da história, injustiças que foram incapazes de universalizar direitos tendo em vista a longa tradição de privatizar a coisa pública pelas classes dominantes.

Santos (2009 p.98) afirma que a Constituição de 1988 apresentava um conceito abrangente de saúde, além de garanti-la como direito universal de todos os cidadãos brasileiros. Não há como negar o progresso na saúde brasileira, porém, as dificuldades para seu financiamento bem como a força de interesses privados, tem comprometido o avanço desse projeto. Há uma enorme distância entre a proposta do movimento sanitário e a prática social do sistema público de saúde vigente, o SUS, mas não há como negar a importância fundamental da participação popular nos avanços da saúde no Brasil.

## 2.2 A origem do estado moderno e a Accountability

O problema fundamental do Estado Constitucional moderno, que se desenvolve como uma negação ao Estado absoluto demonstra-se como o problema dos limites do poder estatal (BOBBIO, 1984).

Para Bobbio (1984), o Estado absoluto coloca-se como a demonstração mais perfeita da soberania, entendida como o poder que não reconhece ninguém como superior, ou seja, como o poder que não tem limite. Para o autor, o Estado moderno liberal e democrático que surgiu da reação contra o Estado absoluto, teve duas fases culminantes: as duas revoluções inglesas do século XVII e a Revolução Francesa, que foi acompanhada de teorias políticas cujo propósito fundamental é o de encontrar um remédio contra o poder inquestionável do príncipe.

Segundo Pessanha (2007), a partir dos anos 1980 e 1990, vários países da Europa e América do Sul passaram de regimes autoritários para democráticos. Dessa forma, as mudanças institucionais refletiram-se na constitucionalização de novas instituições de convívio social e político, voltando-se para o destaque dos direitos individuais definidores da cidadania.

De acordo com o autor, a política social contemporânea vem desenvolvendo estudos de controle externo sobre a forma de *Accountability*, que tem como objetivo manter indivíduos e instituições responsáveis pelo controle do desempenho de outros atores, segundo um conjunto de padrões preestabelecidos. Este controle tem o objetivo de verificar se a atuação em questão está sendo operada dentro dos padrões e, caso

contrário, impor sanções ou determinar responsabilidades.

Clad (2000) relaciona o termo *Accountability* ao cumprimento de uma obrigação do funcionário público de apresentar contas, seja a um órgão de controle, a um parlamento ou a sociedade mesma.

Adicionalmente, Behn (2001) define a *Accountability* como diretamente ligada ao controle financeiro, sobretudo orçamentário, pois considera este uma das poucas ferramentas do Poder Legislativo sobre a administração pública.

A idéia de controle da ação do outro está bem próxima do conceito de controle externo, prestação de contas, transparência, ou simplesmente *Accountability* (PESSANHA, 2007). Dessa forma, o controle externo passa a ser uma das primeiras opções para se impor limite ao poder do governante, passando posteriormente a *Accountability*.

É importante destacar que:

A inexistência do termo em português, com a existência apenas da expressão “prestação de contas” (termo que designa somente um lado do processo, o das demonstrações contábeis-financeiras), talvez seja, assim, um indício de que a essência de limitação do poder do governante que a *Accountability* carrega ainda não tenha sido internalizada pelas democracias da América Latina, incluindo-se aí o Brasil. (DUARTE, 2010, p. 20).

Duarte (2010) demonstra que a *Accountability* pensada nos termos da sua essência para qual foi criada, ou seja, de limitar o poder do governante, de criar formas constitucionais de controle externo desse poder dentro do Estado Moderno, possibilita que os mecanismos de transparência, responsividade e capacidade de coerção se tornem parte de uma estrutura de governança democrática.

Neste sentido, a *Accountability* pode assumir várias classificações, tais como: interna e externa; horizontal e vertical; apenas com sanções formais ou não; funcional e estratégica, etc. E o controle, conceito ligado à *Accountability*, também pode ser definido como: prévio, concomitante e posterior, de legalidade, de mérito e de gestão (DUARTE, 2010, p. 33).

Pacheco (2004) aponta os principais problemas que a contratação de *Accountability* pode apresentar, sendo eles: falhas ao supervisionar o cumprimento dos objetivos, metas pouco precisas, ausência de sanções para metas não cumpridas, além de assimetria de informações entre a prestadora de serviços e o órgão responsável pela política.

Dessa forma, Ferrarezi (2007) ressalta que a análise de arranjos institucionais é fator preponderante no exame do funcionamento de um processo de *Accountability* e avaliação de uma política, já que é este desenho que dará maior ou menor capacidade à instituição de se adaptar às contingências para a realização da própria *Accountability*.

## 2.3 A participação como fator diferencial

Na maioria das vezes, políticas inovadoras incluem a difusão de novas tecnologias através de atividades de P&D, e mediante o estímulo à cooperação que visem à promoção da consolidação de bases regionais para o desenvolvimento tecnológico.

Assim, Cassiolato e Lastres (2004) ressaltam que as novas políticas, além de reforçarem as instituições científicas e tecnológicas, enfatizam a importância da interação entre diferentes atores, apostando que a geração, aquisição e difusão de conhecimentos constituem, de fato, processos interativos e simultâneos. Principalmente nos países mais avançados, a forma de atuação do Estado no campo das políticas industriais e tecnológicas tem se alterado, havendo cada vez mais interesse em promover as interações e a cooperação entre os agentes visando à inovação.

Desta forma, o STEPS Centre (2010) aponta que maior responsabilização e transparência devem estar no centro das inovações, o que exige um desenvolvimento ativo dos cidadãos, através do monitoramento e avaliação das atividades de inovação.

Para Gaventa e Barrett (2010), a participação do cidadão produz efeitos positivos em todos os tipos de resultados, embora em cada categoria existam também resultados negativos de participação cidadã, já que estes resultados variam de acordo com o tipo de engajamento cidadão e ao contexto político. Para os autores, estes resultados possuem importantes implicações para a concepção e o apoio a programas participativos, que visam melhorar a capacidade de resposta e a eficácia do Estado. Os autores ressaltam ainda, que há uma série de implicações destes resultados para os formuladores de políticas, bem como para as agências de desenvolvimento que buscam promover resultados de desenvolvimento positivos através de compromissos cidadãos.

Assim, desde a década de 1990, a atuação dos novos atores sociais vem modificando os mecanismos e os processos de tomada de decisão, fazendo emergir um novo regime de ação pública, descentralizado, no qual são criadas novas formas de interação entre o poder público e a sociedade, através da participação social.

## 2.4 Sociedade Civil: a Cidadania e o Bem-Estar Possível

Uma das principais funções do Estado é prover serviços essenciais à sociedade. Por isso, a voz da sociedade é necessária para construção de políticas sociais, uma vez que é a própria sociedade civil que vivencia as demandas e necessidades.

Na visão de Demo (1987) no decorrer do dia oscilamos entre Estado e sociedade civil. Ele acredita que entre o Estado e a sociedade civil deve haver uma dialética democrática e que este tipo de distância é fundamental (DEMO apud PETTENE e SECCHIM, s.d).

Não se pode perder o foco de que a sociedade civil precisa controlar o Estado e de que o Estado tem a tendência de escapar à sociedade civil, por isto, a intervenção do

Estado deve ser pautada nas políticas originadas da sociedade civil que se formam com a prática da cidadania que se configura a partir da participação social.

A crítica é importante e significa cultura, esta por sua vez não significa a simples aquisição de conhecimentos, mas sim, tomar partido, posicionar-se diante da história, buscar a liberdade. E com a “conquista de uma consciência superior” os indivíduos se tornam sujeitos livres conhecedores de direitos, donos de sua própria história (GRAMSCI apud PETTENNE e SECCHIM, s.d).

Nesse sentido, uma ação coletiva é mais valiosa do que algo pautado no individualismo, dessa forma, sendo o Estado inevitável e necessário, o que importa é o seu controle democrático, ou seja, a população precisa se organizar para exigir seu direito enquanto cidadãos, pois por trás do Estado, está a sociedade civil (DEMO apud PETTENE e SECCHIM, s.d).

A sociedade civil precisa estar preparada, qualificada e organizada, uma vez que está atrás do Estado. Um Estado democrático, pautado por valores humanísticos, não pode se eximir de suas responsabilidades com as políticas públicas (PETTENE e SECCHIM, s.d).

### **3 | CONTROLE SOCIAL: UMA POSSIBILIDADE DE FAZER GESTÃO DA SAÚDE**

O direito à saúde, defendido na Reforma Sanitária, traz, intrinsecamente à sua constituição, o apoio, a participação e a pressão dos setores populares (SPOSAT e LOBO, 1992).

Nesse sentido, a Gestão Social vem evoluindo de acordo com as transformações da sociedade, sendo modificada pela revolução tecnológica, de um novo capitalismo, do surgimento de novas necessidades da sociedade em termos de participação da coisa pública (SPOSAT e LOBO, 1992).

Para Sposat e Lobo (1992 p. 366) na história de democratização das políticas de saúde, o controle social é um dos campos que construiu visibilidade aos movimentos de saúde, tanto pela denúncia das “ausências e omissões” dos serviços instalados, quanto pela luta em construir um espaço regular para o exercício do controle nos serviços e nas burocracias da gestão da saúde. Os conselhos de saúde foram uma importante experiência, no início da década de 1980, enquanto representação popular no controle do Estado.

A partir da Constituição de 1988 os conselhos se institucionalizaram em praticamente todo o conjunto das políticas sociais no Brasil, representando uma nova forma de expressão de interesses e de representação de demandas e atores junto ao Estado. Ao mesmo tempo, proliferaram outras formas de participação social na prestação de serviços e na própria gestão do social, impulsionando um movimento que havia adquirido novo vigor desde o início dos anos de 1980. Desde então, a participação social tem sido reafirmada no Brasil como um fundamento dos mecanismos institucionais que visam garantir a efetiva

proteção social contra riscos e vulnerabilidades, assim como a vigência dos direitos sociais, concomitantemente, os direitos à saúde (SILVA et al, s.d).

Dessa maneira, a partir da Constituição de 1988 e da constituição do Sistema Único de Saúde, a presença da população já deveria ser uma condição posta de saída. Contudo, permanece ainda hoje em muitos municípios, a luta pela constituição dos conselhos, pela legitimidade, como da representação popular, pela discussão de sua formação paritária entre população, trabalhadores de saúde e dirigentes (SPOSAT e LOBO, 1992).

Atualmente, a sociedade tem se posicionado de forma mais crítica, no sentido de cobrar mais ética, transparência, participação, políticas efetivas, programas sociais efetivos, respeito à população de uma forma geral.

Apesar das leis ampararem a participação da população nas políticas de saúde, o desafio é fazer com que essas mesmas leis deixem de ser letras mortas e passem a vigorar de fato. Esta conjuntura supõe um novo posicionamento das lutas democráticas e populares, no sentido de se prepararem para a aplicação da lei, buscando criar condições para a leitura crítica do controle social, contestando a sua versão burocrática a um novo patamar político, como espaço de exercício do protagonismo de sujeitos democráticos populares (SPOSAT e LOBO, 1992).

Assim, para haver Gestão Social é necessário que haja Controle Social, ou seja, a participação da sociedade na Gestão pública, em outras palavras, é a descentralização do Estado motivando a população a solucionar problemas sociais, tendo este amparo legal e constitucional. Esta participação se torna mais eficiente e constante porque a sociedade brasileira esta mais participativa e mais preparada para reparar os conflitos sociais. Esta solução se torna mais rápida porque a própria sociedade que sofre com os conflitos é a mesma que busca os mecanismos para reparar essas deficiências (SANTOS, 2008).

O Controle Social é um instrumento democrático no qual há a participação dos cidadãos no exercício do poder colocando a vontade social como fator de avaliação para a criação e metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas, ou seja, é a participação do Estado e da sociedade interligados em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com o intuito de tornar mais eficaz alguns programas públicos (SANTOS, 2008).

Para tanto, os conselhos e as organizações sociais são espaços possíveis para construção de caminhos da regulação na esfera pública, sendo formas de exercer o controle social, podendo contribuir para a gestão pública da saúde. A questão é criar uma nova cultura política/democrática que, ao democratizar as decisões, traga a alteridade, ou seja, a presença de um sujeito que se contraponha e que tenha forte presença para pressionar, isto é, ser sujeito, e não sujeitoado (SPOSAT e LOBO, 1992).

## 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como foco principal apresentar os principais conceitos sobre Administração Pública, bem como a *Accountability* que necessita acompanhar as tendências impostas pela nova maneira de atuação do Estado, que se baseia na transparência, cobrança e capacidade de coerção de quem a cobra.

Dessa forma a *Accountability* é vista como essencial ao desenvolvimento de avaliação das políticas para um processo de gestão pública democrática, sendo necessária também a participação constante da sociedade, mediante acompanhamento e fiscalização do gestor público.

Percebe-se que somente diante de uma gestão ágil e adequada será possível garantir, dentro das limitações impostas pela máquina pública, tais como, a escassez de recursos financeiros e humanos, as legislações diversas e os planos de governo, o que a população realmente tem direito.

Assim, conclui-se que a *Accountability* reafirma a idéia da igualdade, colocando em um mesmo nível cidadãos e governantes, possibilitando a sociedade fiscalizar e controlar os atos de gestão dentro dos limites legais. Neste sentido, a *Accountability* passa a constituir um mecanismo de implantação da ação no interesse público.

Ainda neste contexto, ressaltou-se que a saúde brasileira conquistou legitimidade a partir de lutas e mobilização dos profissionais de saúde, articulados ao movimento popular. Buscando assegurar que o Estado atue em função da sociedade, pautando-se na concepção de Estado democrático e de direito, responsável pelas políticas sociais e, por conseguinte, pela saúde. Por isso é imprescindível que Estado e a sociedade civil estejam envolvidos em uma relação dialética e democrática em busca da efetivação do direito do cidadão.

Por sua vez, os cidadãos precisam estar preparados, qualificados, organizados e conscientes da importância da sua plena participação em espaços de construção coletiva, onde as pessoas se envolvam com a coisa pública. Por isso, a sociedade deve se apresentar de maneira mais crítica, mais exigente no que diz respeito aos seus direitos e deveres, cobrando mais ética, transparência e participando na construção de políticas e programas sociais mais efetivos.

Nesse sentido, uma ação coletiva é muito valiosa, uma vez que a população valida sua voz, já que o Estado é inevitável e necessário, e o que importa é o seu controle democrático, ou seja, a população precisa se organizar para exigir seu direito enquanto cidadãos, pois, por trás do Estado está a sociedade civil. Portanto, o Estado se fortalecerá ao garantir as políticas públicas, mediante um tratamento com respeito e equidade, o que convém chamar de Estado democrático de direitos, por isso é fundamental a interação entre Estado e sociedade civil para o desenvolvimento das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- BEHN, Robert D. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, Brookings Institution Press, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *O Conceito de Sociedade Civil/ Norberto Bobbio*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.
- BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no pensamento de Kant*. Brasília, Editora da UNB, 1984.
- BRAVO, Maria Inês Souza. Política de Saúde no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete; Bravo, Maria Inês de Souza; UCHÔA, Roberta; NOGUEIRA, Vera, MARSIGLIA, Regina; GOMES, Luciano; TEIXEIRA, Marlene (Orgs). *Serviço Social e Saúde: Formação e trabalho profissional*. São Paulo: Cortez, 2006, p.88-110.
- CÂMARA, Maria Juraci Alves. *O estado e o cidadão: uma importante relação para o desenvolvimento das políticas públicas*. Campinas 2010. Artigo disponível em: <[http://www.sefaz.pi.gov.br/arquivos/educfiscal/relacao\\_estado\\_cidadao.pdf](http://www.sefaz.pi.gov.br/arquivos/educfiscal/relacao_estado_cidadao.pdf)>. Acesso em: 03 mai 2012.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998.
- CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.
- COELHO, Ricardo Corrêa. *Estado, Governo e Mercado*. 2009. 116 p. Especialização – Módulo Básico. Disponível em: <[http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub\\_1291088041.pdf](http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub_1291088041.pdf)>. Acesso em: 08 mai 2012.
- DUARTE, Alessandra Veloso. *Descentralização vigiada: Accountability, Avaliação e Supervisão dos serviços Públicos não estatais e da orientação por resultados na Administração Pública*. Dissertação (mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.
- FERRAREZI, E.R. *A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil: a criação da Lei das Oscip (Lei 9.790/99)*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- GASPARINI, Diógenes. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva. 2007.
- GAVENTA, J. & BARRETT, G. (2010). *So what difference does it make? Mapping the Outcomes of citizens engagement IDS Working Paper*, n. 347, 2010.
- LANGOSKI, Deisemara Turatti. *Estado, democracia participativa e empoderamento*. In: *Revista Jus Vigilantibus*. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/35677>>. Acesso em: 06 fev 2012.
- LASTRES, H.M.M.; CASSIOLATO, J.E. *Promoting innovative systems in Brazil: new policies or only new icing on old cakes?* In: GLOBELICS CONFERENCE, 2., Beijing. October 2004. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/globelics/>>.
- LIMA, Marcos Ribeiro de. Qual o melhor modelo de gestão empresarial? In: *Revista administradores.com*. Junho, 2010. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/qual-o-melhor-modelo-de-gestao-empresarial/45884>> Acesso em: 28 fev. 2012.
- MARÇAL, Justen Filho. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva. 2005.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

NAGEM, Júlio Vinicius Guerra. *Gestão de Conhecimento no Setor Público Brasileiro: Estudo de Caso das ações preliminares para implantação do Sistema Integrado de Informações da Prefeitura Municipal de Curitiba*. Dissertação de Mestrado. UNIFAE. 2006. Disponível em: <<http://www2.fae.edu/galeria/getImage/108/1232054600334186.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2012.

PACHECO, R.S. *Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional*. In: *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Madri, Espanha, 2-5 nov. 2004.

PESSANHA, Charles. Accountability e Controle Externo no Brasil e na Argentina. In *Direitos e Cidadania*, Angela de Castro Gomes (coord.). Rio de Janeiro, FGV Editora, PP.139-167.2007.

PETTENE, Helio; SECCHIM Deneci Nascimento. O papel do estado na materialização das políticas sociais. In: *Revista Universo Acadêmico*. n.13, jan-jun 2008. Disponível em: <<http://www.univen.edu.br/revista/n013/O%20PAPEL%20DO%20ESTADO%20NA%20MATERIALIZA%C7%C3O%20DAS%20POL%20CDTICAS%20SOCIAIS.pdf>>. Acesso em: 06 fev 2012.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: Já podemos traduzi-la para o Português? In *ENAPG*, 2008, Salvador (BA). Anais... ANPAD 2008.

SANCHEZ, Felipe Llamas. *Desafios da Participação Cidadã nos Processos de Inovação democrática*. Disponível em: <<http://www.ibase.br/site-antigo/modules.php?name=Conteudo&pid=659>>. Acesso em: 04 de fev 2012.

SANTOS e AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o Cânone democrático. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento, 2003.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. *O Estado e os Problemas Contemporâneos*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC; (Brasília): CAPES: UAB, 2009. 144p. Especialização – Módulo Básico. Disponível em: [http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub\\_1291089700.pdf](http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub_1291089700.pdf). Acesso em: 05 mai 2012.

SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie, Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: *JACCOUD*, Luciana. (Org.), *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 373-407.

SPOSAT, Aldaíza; LOBO, Elza. Controle Social e Políticas de Saúde. In: *Caderno Saúde Púb.* Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v8n4/v8n4a03.pdf>>. Acesso em 08 jul 2012.

STEPS CENTRE *Innovation, sustainability and Development: A New Sussex Manifesto*, Brighton: STEPSCentre, 2010.