

RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE E OS DESAFIOS DA GOVERNABILIDADE, GOVERNANÇA E *ACCOUNTABILITY* NO BRASIL

Dina Carla Vasconcelos Sena da Silva
Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA
carlasena.profiap@gmail.com

Abner Vilhena de Carvalho
Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA
abner.carvalho@ufopa.edu.br

Raoni Fernandes Azerêdo
Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA
raoni.azeredo@ufopa.edu.br

Resumo: O presente artigo discute a relação entre Estado e sociedade e os desafios contemporâneos de governabilidade, governança e *accountability* no Brasil. Inserido no contexto pós-redemocratização, marcado pela promulgação da Constituição de 1988 e pelas reformas gerenciais da década de 1990, o estudo examina os novos arranjos institucionais que sinalizam maior descentralização, profissionalização da burocracia e ampliação da participação popular. Adota-se metodologia exploratório-qualitativa com revisão bibliográfica sobre políticas públicas e transformações no papel do Estado. Os resultados apontam que, embora tenham sido implementados mecanismos de participação social, como conselhos gestores, conferências temáticas e orçamentos participativos, persistem limitações decorrentes de desigualdades federativas, rigidez institucional e práticas clientelistas que fragilizam a efetividade e a legitimidade das inovações. Conclui-se que o fortalecimento de espaços deliberativos permanentes, a capacitação técnica dos gestores e ampliação do acesso à informação de qualidade são condições essenciais para consolidar a governabilidade sustentável, aprimorar a governança e reforçar a *accountability*, promovendo uma relação Estado-Sociedade mais inclusiva e responsiva.

Palavras-Chave: Estado. Sociedade. Governabilidade. Governança. *Accountability*.

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS): 16 Paz, justiça e instituições eficazes.

1 INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização que o Brasil vivenciou após vinte anos de regime autoritário trouxeram ao país visíveis mudanças no que concerne aos novos arranjos institucionais. A principal conjuntura crítica responsável por mudanças no panorama político foi a Constituição de 1988. Dentre as proposições da Carta Magna, destacam-se: afirmação do chamado Estado Democrático; enaltação de direitos individuais dos cidadãos; fortalecimento do controle externo com a ampliação do papel do Ministério Público; introdução da ideia de profissionalização da burocracia (meritocracia, concurso público). Assim, as inovações da burocracia brasileira começam a ser desenhadas sob o viés da relação Estado-Sociedade e não apenas Estado-Governo, ensejando parâmetros mais descentralizados a partir do fortalecimento do federalismo e do poder dos estados e municípios.

Entretanto, cabe salientar que, em se tratando de um processo em curso, as inovações do Estado brasileiro estão ainda em desenvolvimento, transformando a Administração Pública e os instrumentos de gestão.

É nesse contexto que a governabilidade, a governança e a *accountability* são incorporados ao ambiente das instituições como ferramentas institucionais de gestão. Por um lado, por conta da maior participação popular, da necessidade de prestação de contas e transparência; e, por outro, como resultado da publicização das avaliações das políticas públicas. Mais informações começam a circular nos meios de comunicação, nem sempre com cunho esclarecedor, mas, sobretudo, com intuito político eleitoral.

Isto posto, este artigo tem como objetivo discutir a relação Estado-Sociedade e os desafios contemporâneos de governabilidade, governança e *accountability*. Para tanto, utilizou-se como metodologia uma pesquisa exploratória-qualitativa baseada em revisão bibliográfica. Propõe-se contribuir com a temática, sem a ousadia de esgotá-la, e sim instigar outros pesquisadores a se debruçarem sobre estes desafios da Administração Pública, no intuito de ampliar o campo teórico a fim de auxiliar na prática os gestores, administradores, pesquisadores e demais interessados nos estudos sobre a relação do Estado e a sociedade nos dias atuais.

Por conseguinte, este artigo foi estruturado em três seções além desta introdução: a seção dois descreve os novos arranjos institucionais do Estado brasileiro e a concepção sobre políticas públicas suas conexões e desafios; a seção três discute os desafios contemporâneos da governabilidade, governança e *accountability* para a democracia, e participação popular na relação Estado-sociedade; e a quarta seção traz as considerações finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nas últimas décadas, a relação entre o Estado e a sociedade vem se modificando, especialmente no contexto pós-redemocratização, onde a burocracia começa a ser remodelada em contornos mais participativos e democráticos. A via de maior contato entre o papel do Estado e a sociedade continua sendo o universo das políticas públicas, haja vista ser por meio dos programas e políticas que o cidadão de fato percebe a presença do Estado.

E, para que as políticas públicas alcancem seus objetivos, novos arranjos institucionais foram criados, transformados e adequados após o período de regime autoritário, ou seja, quando o Brasil vivenciou a abertura sociopolítica e econômica da reforma do Estado. Dito isto, seguem algumas proposições sobre esses novos arranjos institucionais e a concepção de políticas públicas no âmbito das transformações da participação popular. Nesse sentido, dialogamos a seguir com estudiosos como Carvalho, Costa & Carvalho (2022), Bresser-Pereira (1998), Johan

Olsen (2017), Paula (2006), Lotta e Vaz (2015) sobre os novos arranjos institucionais e as conexões e desafios das políticas públicas.

2.1. OS NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO ESTADO BRASILEIRO

Na década de 1980, na perspectiva de Lotta e Vaz (2015), o Brasil vivenciou a chamada redemocratização que fortaleceu a necessidade de novos arranjos institucionais a fim de suportar a crescente demanda por participação popular, descentralização política e prestação de contas. Esse retorno à democracia trouxe a necessidade de romper com anos de autoritarismo e centralização do regime militar, buscando formas mais inclusivas e participativas de governança. Logo, a concepção de Estado resultante desse cenário passa por diversas transformações.

Entende-se, pois, que o Estado é a principal (mas não a única) organização responsável por prover os serviços públicos à população por meios de mecanismos da Administração Pública, a qual usa seu poder no âmbito da democracia e de instrumentos como a governabilidade, governança e *accountability*. Entretanto, na prática, como assinalam Carvalho, Costa e Carvalho (2022, p. 60) “não é apenas uma simples relação de poder, mas a condensação material de uma relação de forças (...) que implica, para alguns dos seus aparelhos, a exclusão da presença física e direta das massas populares em sua interioridade”. Infere-se dessa relação que Estado e sociedade estão imbricados numa “arena” política, marcada por conflitos de interesse, na qual os cidadãos nem sempre têm espaço como atores de fato do processo, ainda que desfrutem do mínimo de capacidade cognitiva e certo nível de politização.

Na visão de Lotta e Vaz (2015), os arranjos institucionais podem ser compreendidos como regras e instâncias que definem a forma de coordenação das políticas, as quais envolvem um contingente significativo e heterogêneo de agentes públicos e privados atuando nas diferentes etapas do ciclo de políticas públicas. Nesse sentido, depreende-se que esses novos arranjos institucionais precisavam apresentar como características básicas: maior descentralização, mais autonomia política para os entes federativos (estados e municípios), além de maior responsabilização na gestão; participação popular, isto é criação de novos espaços de escuta e debate com os cidadãos; redefinição dos papéis e das relações entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal); e, parceria entre o setor público e a sociedade civil. Tais aspectos teriam o papel de superar a crise do regime democrático e a decadência do modelo nacional-desenvolvimentista.

No Brasil, esses novos arranjos ou rearranjos foram estimulados, sobretudo a partir da década de 1990 com a Reforma do Estado. A Administração Pública brasileira passou por uma reforma inspirada no gerencialismo, tendência internacional iniciada no Reino Unido no governo de Margaret Thatcher e nos Estados Unidos no governo de Ronald Reagan (Paula, 2005), a qual buscou introduzir mecanismos de eficiência e responsabilidade semelhantes ao setor privado. Depreende-se que o modelo de Estado tradicional baseado na rigidez burocrática, escassa interlocução com os cidadãos e pouco ou nenhum grau de transparência na formulação, execução e implementação de políticas públicas precisa ser suplantado. Nesse sentido, as análises de Paula (2005), apontam no Brasil um consenso político de caráter liberal baseado em três estratégias, quais sejam: de desenvolvimento dependente e associado (integração subordinada à economia global, com abertura ao capital estrangeiro); estratégias neoliberais de estabilização econômica (controle da inflação, ajuste fiscal e desregulamentação); e, estratégias administrativas de reformas orientadas para o mercado (adoção do modelo gerencial). Conforme sugerido em Abrúcio (2007) a principal preocupação dos agentes políticos era corrigir os erros do regime autoritário, dando pouca importância à necessidade de criar um

modelo de Estado capaz de lidar com os novos desafios históricos. Infere-se que essa transição não foi apenas técnica, mas sobretudo, de cunho político e ideológico, refletindo as mudanças no papel do Estado e na percepção popular.

De modo complementar, Abrúcio (2007) aponta três conjuntos de mudanças resultantes do processo de reforma, principalmente alicerçadas na Constituição de 1988, a saber: o primeiro conjunto diz respeito ao fortalecimento do controle externo da administração pública, haja vista a ampliação de competências do Ministério Público (MP). Por conseguinte, o autor destaca a descentralização e a abertura para maior participação cidadã. E, por fim, a reforma do serviço civil com a profissionalização da burocracia, com destaque para a prática de concurso público (seleção meritocrática e universal). Com efeito, essas mudanças trouxeram novos ares à Administração Pública, há muito com sua imagem acinzentada pelas cortinas do autoritarismo e centralização de poder. Contudo, veremos que nem todos obtiveram sucesso ou se concretizaram plenamente.

Dentro do panorama de mudança de papéis e descentralização surge com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 uma reestruturação de atividades estatais, as quais foram divididas em dois tipos. O primeiro refere-se às atividades exclusivas do Estado: a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas, realizadas pelo núcleo estratégico do Estado (Poder Executivo); e o segundo tipo é o de atividades não-exclusivas do Estado: os serviços de caráter competitivo (saúde, educação, assistência social) e científicos, realizados pelas organizações sociais, e os serviços auxiliares ou de apoio (limpeza, vigilância, transporte e outros) prestados por terceiros submetidos a processo licitatório (Paula, 2005). A partir da literatura pertinente, infere-se que a descentralização pode, por vezes, fragilizar os resultados das políticas, na medida em que ao se delegar responsabilidades a outros entes, estes podem não possuir as competências e capacidades técnicas necessárias para gerir os recursos e implementar ações satisfatórias.

Sobre essa perspectiva Lotta e Vaz (2015, p. 173) assinalam que:

A descentralização brasileira, ainda que se tenha delegado competências para os entes subnacionais, não prescindiu de um fortalecimento do Governo Federal, e pode ser interpretada como uma descentralização incompleta, ainda que seja pouco prudente estabelecer um modelo de descentralização completa a ser tomado com valoração prescritiva.

Dito isto, depreende-se que os novos arranjos institucionais, implementados após o retorno da democracia brasileira são complexos e ainda estão se desenvolvendo. Uma das tendências das relações Estado-Sociedade situa-se no clamor, quase consensual, para a criação de uma nova relação institucional na qual a sociedade civil deve cumprir um papel mais ativo e relevante (Carvalho *et al.*, 2022, p. 61).

A literatura pertinente revela que, em certa medida, há um despertar da consciência cidadã em busca de maior participação na política do Estado, haja vista que as decisões políticas evidenciam cada vez mais o interesse de grupos particulares em detrimento da coletividade. Portanto, é necessário que o modelo tradicional político-estatal se afaste das lógicas auto referenciais e dê espaço a um sistema político-institucional que acolha a representação social a fim de combater a crise econômica e o aumento da pobreza social. (Carvalho *et al.*, 2022). E essa tentativa de revitalização da democracia participativa encontra sustentação na forma como são conduzidas a governabilidade, a governança e a *accountability*. Processos intrínsecos à nova gestão pública e que demonstram a capacidade do Estado de governar, os meios de atingir seus objetivos e a responsabilização de seus agentes políticos.

No Brasil contemporâneo, visando superar as práticas engessadas prescritas pelo governo sob influência de organismos financeiros, os arranjos adotados podem ser organizados em três principais eixos, elencados como segue: o primeiro, reforça a coordenação federativa entre os entes nacionais; o segundo, promove a intersetorialidade na busca de políticas que integrem diferentes setores; e, o terceiro eixo, amplia a inclusão de novos atores (sociedade, organizações não governamentais) na tomada de decisão e na execução de políticas públicas (Lotta & Vaz, 2015). Estas são estratégias que o país, a partir dos anos 2000 começa a implementar no intuito de assegurar maior legitimidade e flexibilidade nos processos decisórios e no monitoramento de programas ou políticas públicas, sempre buscando a eficiência no gasto público.

Nesse sentido, e levando em conta a necessidade de legitimar a governabilidade, uma das principais formas de mensuração do alcance de programas ou políticas públicas e da percepção que a sociedade possui sobre seus impactos é por meio da publicização de resultados de avaliações de políticas públicas. Assim, a seguir tem-se um breve panorama sobre as concepções de políticas públicas suas conexões e desafios na perspectiva popular.

2.2. CONCEPÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONEXÕES E DESAFIOS

Em meados do século XX, conforme apontam Agum, Riscado e Menezes (2015) os estudos sobre políticas públicas emergem nos Estados Unidos com destaque para grandes nomes, como: Lasswell (1936) que apresentou a expressão análise de Políticas Públicas (*Policy Analysis*); Simon (1957) que trouxe a ideia de estrutura para os tomadores de decisão (*Policy Makers*); e, Lindblom (1959) o qual criticou o racionalismo de seus antecessores acrescentou outros fatores como os grupos de interesse. A partir desses expoentes, a teoria ganha *status* de disciplina acadêmica, voltando-se para a ação do governo e sua produção, ao contrário dos estudos europeus, cujo foco teórico baseava-se em explicar o papel do Estado e sua instituição máxima, o governo (Souza, 2006). Para Dias e Matos (2012) a publicação do livro de Laswel em 1936 “Política: quem ganha o quê, quando e como”, define políticas públicas. Assim, as teorias clássicas, ainda que com escopos distintos, ganham força na Europa e EUA e delineiam a Política Pública como área de conhecimento.

Uma definição sintética feita por Thomas Dye (*apud* Dias & Matos, 2012, p. 12) diz que Política Pública “é o que os governos decidem ou não fazer”, assim pode-se inferir que o relevante para a política pública é a tomada de decisão dos governos e que o “não fazer” diante de um problema é uma escolha política que também deve ser avaliada. Contemporaneamente, Agum *et al.* (2015) definem políticas públicas como campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação, e quando necessário, propor mudanças nos rumos ou cursos dessas ações. Com base nos teóricos clássicos e atuais, a definição de políticas públicas perpassa pela compreensão do papel do Estado, como figura central e representativa, assim como dos governos como agentes formuladores, executores e avaliadores das políticas públicas.

Assim, a reflexão sobre as políticas públicas coloca os analistas diante da necessidade de se compreender quando uma política começa, o que levou essa política a existir, quem são os beneficiários e grupos de interesse, e, se essas ações ou programas ensejaram resultados e/ou impactos após sua implementação. E é essa reflexão que nos direciona ao ciclo das políticas públicas, definido por Raeder (2014, p. 127) como “uma ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema”.

A busca por sistemas de avaliação em políticas públicas é uma tendência observada nas democracias ocidentais de maneira geral e, em particular, na América Latina a partir da década

de 1990. Esse movimento foi impulsionado pela necessidade de modernização da gestão pública e pela busca por maior dinamização e legitimação da reforma do Estado. A profissionalização da atividade de avaliação em escala internacional e a demanda crescente de órgãos públicos reforçam essa tendência, a princípio voltada para medir resultados de ações, aprimorar políticas e para prestação de contas (*accountability*).

O Brasil seguiu essa linha acompanhando a reforma estatal que o país vivenciou nos anos de 1990, com a reaparelhamento do Estado. Sabe-se que dentre as finalidades da reforma do Estado está a contenção de gastos públicos, eficiência na produtividade, aumento da capacidade gerencial, maior transparência e responsabilização dos gestores. Ademais, como assinala Faria (2005) a avaliação por meio da medição de desempenho e monitoramento justificava o processo de reforma e a necessidade de redução do tamanho do governo deslocando algumas funções para outras instâncias subnacionais por via da privatização. É nesse contexto que a avaliação ganha fomento e relevância nas democracias latino-americanas como o Brasil, contudo, na perspectiva da participação da sociedade o movimento é tímido seguindo a linha de cumprimento legal de prestação de contas e não de legitimação da inclusão social nos processos políticos. A literatura aponta para os três princípios clássicas de avaliação: eficiência, eficácia e efetividade. O ensaio teórico de Oliveira e Passador (2018) propõe uma análise ampla das avaliações, com foco nas ações de organismos multilaterais, sugerindo uma reflexão sobre o modelo vigente e a busca por práticas que contribuam para a cultura avaliativa no Brasil. Faria (2005) discute a política da avaliação, destacando que a institucionalização da avaliação da atividade governamental na América Latina ecoa a visão canônica que a apresenta como a última etapa do ciclo de políticas públicas.

Considerando que a reforma gerencial no Brasil a partir de 1995 fomentou a descentralização e maior autonomia dos governos locais, a avaliação torna-se um instrumento de gestão necessário para garantir a transparência e o controle social. Assim, com o deslocamento de funções e serviços para os governos locais, a avaliação como assinalam Trevisan e Bellen (2008), tem seu foco na garantia da credibilidade do processo de reforma e sustentabilidade das diretrizes, desregulamentação e diminuição do tamanho do governo. Depreende-se desse movimento que a demanda social por prestação de contas, responsabilização dos gestores e controle social influencia os novos arranjos institucionais uma vez que a instabilidade da ordem política pressionada pela maior participação social interfere nos processos de governabilidade, governança e *accountability*.

A seguir discutir-se-á as categorias que suportam as mudanças ocorridas nos processos de governabilidade, governança e *accountability* após o retorno da democracia e o reordenamento do Estado.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E DISCUSSÃO

O presente estudo adota uma abordagem metodológica exploratório-qualitativa, fundamentada em uma revisão bibliográfica aprofundada. O propósito é analisar a evolução conceitual de governabilidade, governança e *accountability* no Brasil, em um cenário de redefinição da relação entre Estado e sociedade. A pesquisa baseou-se na análise de literatura científica pertinente, incluindo artigos e ensaios teóricos, selecionados a partir de bases de dados acadêmicas. O critério de inclusão priorizou trabalhos que abordam as transformações do papel do Estado, a gestão pública gerencial, e a avaliação de políticas públicas, com foco no contexto brasileiro e latino-americano, em especial a partir da década de 1990. A revisão bibliográfica, de natureza exploratório-qualitativa, foi conduzida com o objetivo de mapear e analisar a literatura pertinente sobre a relação Estado-sociedade, governabilidade, governança

e *accountability* no contexto brasileiro pós-redemocratização. A sistematização e a análise dos textos permitiram a construção de um quadro teórico coerente, identificando os principais autores e correntes de pensamento que influenciaram o campo das políticas públicas no país. Foram selecionados artigos científicos, livros e documentos oficiais que abordam as transformações institucionais no Brasil a partir da Constituição de 1988 e as reformas gerenciais da década de 1990. A busca priorizou publicações de autores renomados na área de Administração Pública, Ciência Política e Políticas Públicas, como Bresser-Pereira (1998), Lotta e Vaz (2015), Abrúcio (2007), Paula (2005), e Carvalho, Costa e Carvalho (2022), entre outros. A análise dos materiais envolveu a identificação dos principais conceitos, argumentos e evidências empíricas relacionadas aos temas centrais do estudo. A síntese buscou estabelecer conexões entre as diferentes perspectivas teóricas e empíricas, a fim de construir um arcabouço conceitual coerente para a discussão dos desafios contemporâneos.

Nas últimas décadas, a relação Estado-Sociedade no Brasil tem sido marcada pela tensão entre a necessidade de ampliar a participação cidadã e a rigidez de estruturas estatais consolidadas desde a Constituição de 1988. Essa rigidez se refere à dificuldade do Estado brasileiro em adaptar suas estruturas e práticas às demandas da sociedade. Esse desafio se reflete nos aparatos estatais inflexíveis, com pouca capacidade de incorporar as demandas da sociedade; na estrutura institucional centralizadora; na continuidade de práticas patrimonialistas e clientelista enraizadas historicamente; e, enfim, pela baixa capacidade responsiva do Estado à demanda social crescente. Nesse sentido, discutiremos a seguir os desafios contemporâneos da governabilidade, governança e *accountability* e quais os caminhos para a participação popular na dinâmica Estado-Sociedade.

3.1. OS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA GOVERNABILIDADE, GOVERNANÇA E *ACCOUNTABILITY*

A partir da redemocratização, o Brasil trouxe à tona a ideia de descentralização das políticas públicas como uma forma de ampliar a concepção de democracia e aproximar o Estado dos cidadãos. Isso se percebe nas mudanças trazidas pela Constituição de 1988, quando são transferidos para os outros níveis de governo (especialmente aos municípios) um conjunto de atribuições e competências, como por exemplo, questões de educação e saúde. Nesse sentido, apontam Lotta e Vaz (2015) que esse movimento incentivou a responsabilidade dos municípios e estados sobre a implementação de políticas que antes eram exclusivas da União, porém, sem acompanhar na mesma proporção a construção de uma capacidade financeira ou técnica para que estes entes comportassem as novas responsabilidades. Logo, pode-se inferir que o processo de descentralização em si, não obteve o sucesso esperado, visto que as desigualdades existentes em um país de dimensões continentais como o Brasil, acabaram refletindo no desempenho financeiro, técnico e institucional, penalizando os cidadãos que não obtiveram respostas satisfatórias às suas demandas. Dito de outro modo, o resultado desse movimento em grande parte foi a “ausência” do Estado onde ele nunca esteve “presente”.

Sobre a interferência do governo central Arretche (2012) assevera que embora a CF/1988 tenha transferido uma série de competências de execução de políticas para os municípios, ela também garantiu que o Governo Federal permanecesse legislando em todas as áreas de políticas públicas, mantendo certo grau de autoridade capaz de influenciar na agenda política dos governos subnacionais. Depreende-se, pois, que a descentralização não se daria apenas pela autonomia absoluta dos entes subnacionais, mas sim por meio da redefinição do papel do poder central, ou seja, um novo arranjo federativo.

De maneira geral, a transferência de competências aos municípios fez com que estes entes federativos dedicassem maior parte de sua estrutura financeira ao atendimento de gastos sociais. De acordo com Arretche (2012, p. 177) “cerca de 70% das receitas dos municípios são alocadas nas funções de educação e cultura, saúde e saneamento, e assistência e previdência”. Diante desse dado, é importante reforçar a distinção entre descentralização de competências, quem executa a política (*policy-making*) e descentralização da autoridade decisória, ou, autonomia decisória (*policy decision-making*). Com relação a esses conceitos a autora pontua que “a autonomia decisória dos governos subnacionais pode ser fortemente restringida, mesmo em estados federativos, por diferentes mecanismos institucionais, tais como obrigações constitucionais e a legislação nacional” (Arretche, 2012, p. 166). Essa ideia corrobora com o fato de que a descentralização de competências para os entes subnacionais não representou total autonomia na decisão sobre as políticas locais. De todo modo, essa constatação não constitui um ponto totalmente negativo, haja vista considerarmos as capacidades técnicas e financeiras com que os municípios administraram suas receitas conforme exposto acima. Ou seja, os entes subnacionais carecem, em certa medida, de regulação do poder central para minimizar impactos indesejados resultantes da má gestão dos recursos públicos.

Diante desse movimento de ampliação da democracia, reconfiguração de papéis entre os entes federativos e a relação Estado-Sociedade no Brasil têm sido marcadas pela tensão entre a necessidade de ampliar a participação popular e a rigidez das estruturas políticas consolidadas desde a CF/1988. Nesse contexto, emergem três conceitos fundamentais para a legitimação do poder estatal e ampliação da participação cidadã, quais sejam: governabilidade, governança e *accountability*.

Conforme conceitua Bresser-Pereira (1998, p. 33) a “governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e de seu governo com a sociedade”. De modo semelhante, Araújo (2002) refere-se à governabilidade como as condições substantivas/materiais de exercício do poder e da legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado. Pode-se depreender que a categoria governabilidade está relacionada com a capacidade sociopolítica do governo em articular parcerias com outros atores objetivando implementar políticas para atender as demandas da sociedade, garantindo a legitimidade estatal. Contudo, para que se alcance uma governabilidade ótima é necessário manter a estabilidade da ordem política, o que requer uma boa articulação entre o governo e a sociedade civil. Dito de outro modo, essa categoria vai além do desempenho técnico-administrativo e incorpora a dimensão participativa, exigindo procedimentos e mecanismos de interlocução que ampliem a transparência e o controle social.

Por seu turno, a governança é definida como “a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas” (Bresser-Pereira, 1998, p. 33). O autor aponta ainda que sem governabilidade plena é impossível obter a governança, porém, a governança pode ser muito deficiente em situações satisfatórias de governabilidade. É interessante observar o quanto as duas categorias estão imbricadas no âmbito da administração pública, e como consequência têm relação direta com o grau de participação da sociedade nas ações governamentais. Ainda sobre a governança, Carvalho *et al.* (2022) assinalam que se refere aos mecanismos e procedimentos necessários para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que requer expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo político de interesses. Infere-se, pois, que a governança é uma categoria institucional que revela o quanto os agentes políticos garantem, incentivam e promovem a abertura do Estado para a sociedade. Depreende-se ainda que, a governança envolve a formação de coalizões interinstitucionais e parcerias público-privadas, além de ações que incentivem a responsabilidade compartilhada entre agentes governamentais e a sociedade civil. Desse modo,

pode-se vislumbrar uma conexão entre eficiência governamental, representatividade democrática e legitimidade do Estado.

Por fim, tem-se a *accountability* como sistema essencial na sociedade contemporânea, pois ela se destaca na mesma proporção em que a sociedade expressa maior ou menor demanda por responsabilização dos agentes públicos. Não se trata de um conceito novo, visto que John Locke (século XVII) com a separação dos poderes para preservar o direito da sociedade¹ e Norberto Bobbio (século XX) com a Teoria da Separação dos Poderes² já lançavam as bases estruturais sobre o debate do sistema que hoje conhecemos como *accountability*. Johan Olsen (2017) conceitua o termo como um princípio normativo e um mecanismo para garantir a influência dos cidadãos cujos processos devem detectar, avaliar e sancionar os desvios dos mandatos autorizados.

Sobre a importância desse tema, Olsen (2017, p. 747) aponta que “sociedades comprometidas com o governo democrático, a representação e a *accountability* são cruciais para garantir a legitimidade”, e acrescenta ainda que “uma ordem legítima deve refletir a forma como os cidadãos querem organizar e governar a vida em comum”. Logo, pode-se inferir a relevância de um sistema de *accountability* consistente para as democracias contemporâneas, pois como acesso à informação³ foi ampliado com as novas tecnologias e o ambiente digital, uma avalanche de dados e informações chega aos cidadãos muito mais rápido e se propagam na mesma velocidade. Nesse sentido, a *accountability* emerge como um mecanismo de prestação de contas e de responsabilização recíproca entre Estado e cidadãos, essencial para manter a legitimidade democrática e fortalecer a relação Estado-Sociedade na atualidade, estimulando as dimensões de transparência, sanção e responsabilização conjuntas.

Contudo, para que as três categorias: governabilidade, governança e *accountability* se estabeleçam no âmbito sociopolítico é necessário analisar de que forma a relação entre Estado e sociedade se estabelece no contexto nacional e quais os seus principais desafios.

3.2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DINÂMICA ESTADO-SOCIEDADE

No Brasil contemporâneo, os mecanismos discutidos na seção anterior buscam romper com o modelo hierarquizado e fragmentado de gestão estatal, visando um modelo intersetorial e sistêmico, no qual outros atores participam da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Para tanto, o novo paradigma de gestão estatal precisa estar orientado pela inovação institucional e pela participação ativa tanto da sociedade civil, estimulando assim, a cooperação participativa entre os diversos setores das instituições (horizontal) quanto entre os entes federativos (vertical), incluindo, especialmente, as organizações da sociedade civil e do terceiro setor.

Sobre a participação popular, salientam Carvalho *et al.* (2022) que o significado do Estado-integral gramsciano (Estado mais sociedade civil) ganha contornos bem atualizados: de um lado, tem-se um forte apelo às sinergias da associação privada; de outro, tem-se as muitas referências da participação democrática. Depreende-se, pois, que a participação popular é hoje um elemento essencial na rearticulação das relações Estado-Sociedade, na mesma medida em que também pressiona por maior governabilidade, governança e *accountability*. Assim, a sociedade deve assumir papel ativo nessa nova reconfiguração a fim de participar na formulação e avaliação das políticas e programas, nos quais figura como principal beneficiário.

¹ Mais informações ver: LOCKE, J. Carta Acerca da Tolerância. Tradução de Anwar Alix. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

² Para mais informações ver: BOBBIO, N. O conceito de sociedade civil. Rio de Janeiro, Graal, 1982.

³ Informação de modo geral, o foco aqui não é julgar a qualidade da informação, mas a quantidade e disponibilidade.

Dentro nos novos arranjos institucionais, há diversas formas de refletir sobre a participação popular nos governos democráticos. Partindo do ciclo de políticas públicas, visto na seção 2.2 pode-se desenhar alguns mecanismos de acordo com cada etapa analisada. Por exemplo, em se tratando da agenda e formulação, Lotta e Vaz (2015) citam as instâncias criadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) como as Conferências nacional, estadual e municipal de saúde, os conselhos nos três níveis, a Comissão Intergestora Bipartite e a Comissão Intergestora Tripartite. Esses espaços de pactuação são institucionalizados e obrigatórios, de forma que todos os entes federativos e a sociedade são envolvidos no processo de agenda e formulação das políticas públicas de saúde. Percebe-se que embora esses espaços sejam coordenados pelo Governo Federal, há margem para negociação das decisões em fóruns coletivos com a participação da população. Quando se trata de implementação podemos citar como exemplo o Programa Minha Casa Minha Vida, no qual atual, além do Governo Federal, os agentes financeiros (os bancos) e o setor privado (imobiliárias), vários atores articulando a implementação do programa. Outro exemplo já na fase de monitoramento e avaliação é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cuja avaliação não é feita por um único setor e sim por um conjunto de órgãos e ministérios, aqui ainda que prevaleça a centralização no governo, percebe-se um arranjo intersetorial que pode gerar informações à sociedade por meio das ferramentas de transparência (Lotta & Vaz, 2015). Desse modo, os conselhos gestores, audiências públicas, fóruns, orçamentos participativos configuram instrumentos participativos para que o cidadão possa, de alguma maneira, influenciar no ciclo das políticas públicas e tentar romper com o paradigma patrimonialista e clientelista do sistema democrático.

No entanto, apenas a criação desses espaços participativos por si só, não garante a consolidação da governabilidade e governança, assim como não favorece a *accountability*. Nesse sentido, Carvalho *et al.* (2022) apontam os principais desafios na relação Estado-Sociedade no Brasil contemporâneo, quais sejam: o conflito de interesses e a dispersão de consensos nos conselhos e fóruns que dificulta a efetiva participação nas agendas; a rigidez institucional e mecanismos de decisão centralizados que limitam a incorporação efetiva das demandas sociais; o corporativismo e clientelismo persistentes nas relações entre o Estado e os grupos de interesse (sindicatos, associações etc) que enfraquecem a imparcialidade das políticas e reduzem o espaço participativo social; a carência de canais efetivos de participação cidadã; as desigualdades socioeconômicas que aprofundam a fragmentação social e equidade participativa; as assimetrias na distribuição de recursos públicos entre os entes federativos; e, por fim, discursos polarizados e a crise de confiança no Estado, as quais geram altas demandas sociais e dificultam o processo de diálogo e negociação entre Estado e sociedade.

Em suma, para mitigar os desafios da relação Estado-Sociedade é necessário que haja o fortalecimento dos mecanismos de incorporação da participação social no ciclo de políticas públicas; a adoção de critérios claros de avaliação e desempenho dos programas e políticas públicas; e sobretudo, a ampliação do acesso à informação de qualidade. São essas as condições indispensáveis para que a participação popular deixe de ser apenas teórica e se converta de fato em instrumento de controle social. Garantir a pluralidade de participação da sociedade civil desde a agenda até a avaliação das políticas públicas é condição essencial para o alcance de um desenvolvimento nacional pleno e inclusivo no Brasil.

4 CONCLUSÃO

Atendendo ao objetivo inicialmente proposto, este artigo conseguiu mapear as transformações institucionais engendradas no Brasil a partir da Constituição de 1988, assim como delinear, à luz da revisão bibliográfica exploratória, os principais conceitos de

governabilidade, governança e *accountability* e sua articulação na dinâmica Estado–Sociedade. Na fundamentação conceitual, identificou-se a emergência de arranjos institucionais mais descentralizados, participativos e profissionalizados, inaugurados pela reforma gerencial da década de 1990. A análise das concepções de políticas públicas evidenciou como o ciclo decisão–implementação–avaliação, antes orientado por lógicas estritamente burocráticas, passou a incorporar instrumentos de controle social e mecanismos formais de mensuração de resultados. Já na discussão dos desafios contemporâneos, demonstrou que, embora se configure um cenário favorável à ampliação da participação cidadã, persistem desequilíbrios federativos, rigidez institucional e práticas clientelistas que limitam a efetividade dessas inovações.

O problema central, como equilibrar governabilidade, governança e *accountability* para reforçar a relação Estado–Sociedade no contexto brasileiro, foi respondido ao longo das seções. Conclui-se que uma governabilidade sustentável depende não apenas da capacidade de formar coalizões político-administrativas, mas também do fortalecimento de instrumentos formais de prestação de contas e da criação de canais contínuos de diálogo com a sociedade civil. A governança, por sua vez, exige um compromisso com a transparência e com a qualificação técnica de entes federativos, enquanto a *accountability* deve evoluir de um exercício formal de prestação de contas para uma cultura compartilhada de responsabilização recíproca entre gestores públicos e cidadãos.

Em face das limitações identificadas ao longo da análise, este estudo sinaliza para a necessidade de avançar de uma agenda meramente formal para a implementação de práticas de gestão que reforcem a governança e a *accountability*. E nesse sentido, apresentam-se, a seguir, algumas recomendações direcionadas aos gestores públicos e atores envolvidos na dinâmica Estado-sociedade. A primeira refere-se à institucionalização da avaliação, ou seja, as práticas avaliativas devem ser formalmente incorporadas aos ciclos de gestão, não como uma etapa final isolada, mas como um processo contínuo e transversal. Isso implica a criação de unidades de avaliação dedicadas e capacitação de equipes internas para que a avaliação seja uma atividade técnica e profissionalizada. É fundamental investir na capacitação de gestores públicos em gestão participativa, avaliação de políticas públicas e uso de tecnologias de informação. Implementar programas de formação continuada, *workshops* e intercâmbios de boas práticas podem contribuir para aprimorar a capacidade técnica dos entes federativos, especialmente nos municípios com menores recursos.

Outra recomendação, seria o ponto central deste estudo é utilizar a avaliação como instrumento de gestão. A avaliação deve ser empregada para além de mero controle de metas, servindo como ferramenta de aprendizado organizacional, aprimoramento de programas e otimização de recursos. A *accountability* deve transcender a mera prestação de contas formal. Propõe-se o desenvolvimento de mecanismos que incentivem a responsabilização compartilhada entre gestores públicos e a sociedade civil, por meio de pactos de gestão, metas claras e indicadores de desempenho publicamente divulgados, que permitam o acompanhamento e a avaliação contínua das ações governamentais.

Nesse sentido, recomenda-se ainda o fortalecimento de espaços deliberativos permanentes para além da criação de conselhos gestores e orçamentos participativos, é crucial que esses espaços sejam dotados de autonomia e capacidade deliberativa efetiva. Recomenda-se a implementação de plataformas digitais interativas para o monitoramento cidadão de políticas públicas, bem como a promoção de fóruns temáticos intermunicipais que facilitem a troca de experiências e a construção de soluções conjuntas para desafios regionais. A abertura de canais de diálogo com a sociedade civil e a transparência na divulgação de resultados avaliativos são fundamentais para legitimar as ações governamentais e promover a *accountability*.

E, por fim, ampliar o acesso à informação de qualidade, visto que, a transparência é um pilar da *accountability*. Sugere-se a criação de portais de dados abertos com informações detalhadas sobre o orçamento, execução de programas e resultados de políticas públicas, em **formatos acessíveis e compreensíveis para a população**. Além disso, é importante promover campanhas educativas para que os cidadãos compreendam seus direitos e deveres no controle social.

Conclui-se, portanto, que é indispensável avançar na consolidação de espaços deliberativos que transcendam audiências isoladas ou exigências legais, promovendo, por exemplo, orçamentos participativos permanentes, conselhos temáticos intermunicipais e plataformas digitais de monitoramento cidadão. Além disso, reforça-se a necessidade de capacitação continuada de gestores em gestão participativa e avaliação de políticas, de modo a reduzir assimetrias regionais e coibir práticas clientelistas. Reconhece-se, por fim, que este trabalho não esgota o debate, mas oferece um arcabouço teórico e analítico que pode subsidiar pesquisas futuras sobre os impactos concretos dessas inovações institucionais na qualidade dos serviços públicos e na percepção de legitimidade do Estado junto à sociedade.

5 REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. (Edição Especial Comemorativa 1967, pp. 67-86) *Revista de Administração Pública – RAP*. EBAPE/FGV - Rio de Janeiro. Recuperado em 23 maio, 2025 de <https://www.scielo.br/j/rap/a/4MzHG77HTWjV7BPjYL7mcGg/abstract/?lang=pt>.
- AGUM, R., RISCADO, P., & MENEZES, M. (2015). Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. *Revista Agenda Política*, 3(2), pp. 12–42. Recuperado em 23 maio, 2025 de <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67>.
- ARAÚJO, V. de C. (2002). *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Brasília: ENAP. Recuperado em 23 maio, 2025 de <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/661>.
- ARRETCHE, M. T. da S. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. (E-book). Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Fiocruz.
- Emenda Constitucional nº 19*, de 04 de junho de 1998 (1998). Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF. 1998.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (1998). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. São Paulo: Editora FGV.
- CARVALHO, A. C., COSTA, G. da R. B., & CARVALHO, D. F. (2022). Relações Estado-Sociedade e ações de governabilidade, governança e *accountability* como desafios contemporâneos à democracia no Brasil. (DOI: 10.53660/CONJ-620-513. ISSN: 1657-5830, Vol. 22, nº 2. *Conjecturas*. Recuperado em 03 julho, 2025 de <http://dx.doi.org/10.53660/conj-620-513>.

- DIAS, R., & MATOS, F. (2012). *Políticas públicas, princípios, propósitos e processos*. São Paulo, Atlas.
- FARIA, C. A. P. de. (2005). A política da avaliação de políticas públicas. *Revista brasileira de ciências sociais*. (Vol. 20, nº 59). São Paulo. Recuperado em 05 maio, 2025 de <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dHQ6MVmWkGqbKQ6DrSP9shg/?lang>.
- LOTTA, G. S., & VAZ, J. C. (2015). Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. (66 (2). abr/jun, 2015. pp. 171-194) *Revista do Serviço Público*. Brasília. Recuperado em 03 julho, 2025 de <https://pesquisa-eaesf.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/arranjos.pdf>.
- OLSEN, J. P. (2017). *Accountability* democrática e a mudança da ordem política europeia. (v. 68 n. 4. pp. 745-784) *Revista do Serviço Público Brasileiro* (RSP). Recuperado em 01 julho, 2025 de <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3186/1930>.
- PAULA, A. P. de. (2005). A administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. (vol 45. nº1. pp. 36-49) *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: Scielo. Recuperado em 05 maio, 2025 de <https://doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>.
- RAEDER, S. (2014). Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*. Vol. VII, nº 13, pp. 121-146). Belo Horizonte. Recuperado em 23 maio, 2025 de <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856>.
- SOUZA, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. (ano 8, nº 16, jul/dez, pp. 20-45) Recuperado em 23 maio, 2025 de <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?for>.
- TREVISAN, A. P., & BELLEN, H. M. V. (2008). Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*. RAP-FGV. (42(3) pp. 529-50, maio/jun) Rio de Janeiro. Recuperado em 05 maio, 2025 de <https://www.scielo.br/j/rap/a/bCWckwnwwrvF8Pb9kDtjDgy/?lang=pt>.