

### **13. Relações governamentais ou institucionais: governo versus sociedade**

Neste tópico, trataremos da interação do governo com a sociedade e da necessidade de organização e participação no processo de formulação das políticas públicas, alertando para os riscos de omissões e/ou lacunas que poderiam ser facilmente equacionadas com um acompanhamento mais permanente por parte dos agentes econômicos e sociais.

O governo, em suas funções executivas, precisa interagir com as pessoas e as empresas e, por isso, sempre haverá a necessidade de relações governamentais.

Essa interação, do ponto de vista estrutural, pode se dar por intermédio de órgãos colegiados, como conselhos consultivos e/ou deliberativos, dentro da política de governança participativa, ou mediante consulta pública, em que a sociedade pode contribuir para o aperfeiçoamento de determinadas políticas públicas.

As vantagens da governança participativa, uma tendência no Brasil e no mundo, são evidentes, tanto para os governantes quanto para os setores organizados da sociedade, como bem pontuou Luiz Alberto dos Santos em sua tese de doutorado sobre *lobby*.<sup>15</sup>

Para a sociedade, além da criação de novas arenas de consulta, participação e atuação dos setores organizados, esse processo cria e possibilita o recrutamento de novas habilidades e capacidades que poderão contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas, garantindo maior visibilidade e facilidade para a inserção na agenda governamental de demandas de interesse dos setores organizados.

Para os governantes, apesar de o Estado deixar de ser o único *locus* de poder na sociedade, as vantagens são muitas e significativas, especialmente por assegurar legitimidade, lealdade e aderência às políticas públicas que resultarem de consensos em órgãos colegiados com participação da sociedade. Esse mecanismo prepara a burocracia para o novo momento de empoderamento da relação Estado-cidadão, tornando-a mais tolerante e menos desconfiada dos atores sociais.

15 Ver Luiz Alberto dos Santos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo das políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. Tese de Doutorado, Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas, Instituto de Ciências Sociais, UnB, Brasília, 2007.

Aliás, a própria Presidência da República, além de vários conselhos consultivos e deliberativos no âmbito do Poder Executivo (ver tabela ao fim deste tópico), possui duas instâncias com articulação e interação com a sociedade. A primeira, a Secretaria-Geral da Presidência da República, que se articula com a sociedade civil organizada, especialmente com os movimentos sociais, como centrais sindicais, movimentos sindical e popular; e a Secretaria de Relações Institucionais que, por intermédio do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, interage, articula e organiza a agenda dos agentes econômicos e sociais, preponderantemente a empresarial.

Entretanto, o nível de institucionalidade ainda é baixo e os critérios para a participação, em geral, são subjetivos, dependendo mais da relação pessoal ou de afinidade entre o titular dos órgãos onde a política pública se encontra em debate e os interlocutores sociais, do que de regras claras e objetivas.

O fato de os integrantes dessas instâncias serem livremente escolhidos e nomeados pelo Executivo, em grande medida, limita sua capacidade de realmente funcionar como uma câmara de representação e “concertação” da diversidade de interesses da sociedade civil. Caberia, eventualmente, às próprias organizações – corporações empresariais e de trabalhadores etc. – terem uma participação formalmente definida na escolha dos integrantes do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

Assim, é fundamental que a sociedade esteja atenta às iniciativas governamentais, já que, além da parcialidade na escolha dos interlocutores e da parcimônia das consultas, nem sempre os setores afetados são adequadamente informados ou consultados.

Por isso é imperativo conhecer as instituições e órgãos, suas estruturas e atribuições e os agentes políticos responsáveis pela concepção e formulação das políticas públicas que impactam seus interesses, negócios ou atividade, sob pena de alheamento à formulação de políticas públicas.

Do ponto de vista operacional, essa relação da sociedade com os poderes públicos pode demandar um mero esclarecimento ou ser apenas de natureza técnica, mas também pode ter caráter político e envolver disputa e relação de poder.

Assim, no primeiro caso, basta uma ação isolada de uma empresa ou de um segmento específico para esclarecer eventuais dúvidas. Para exempli-

ficar, cita-se a criação da cesta básica da construção civil, da qual se excluiu o alumínio. O decreto que instituiu essa cesta, destinada às pessoas de baixa renda, utilizou como parâmetro para excluir o alumínio da cesta o preço da tonelada, comparado com o preço do ferro e do aço, esquecendo que uma porta ou janela de alumínio, além de maior durabilidade e possibilidade de reciclagem, pesa menos de um quinto das produzidas com ferro ou aço. Com os esclarecimentos da associação, o decreto foi alterado.

Outro exemplo ilustrativo da importância da presença e acompanhamento dos temas de interesse das pessoas e das empresas se relaciona com a morosidade da administração pública nas respostas às demandas ou pendências dos agentes econômicos e sociais. Quando, por exemplo, há conflito de interpretação sobre a aplicação de uma norma na União e não exista parecer ou súmula da Advocacia-Geral da União (AGU) pacificando a matéria, compete ao advogado-geral, amparado em parecer do consultor-geral da União, dirimir o conflito. Porém, com o excesso de trabalho, se não houver acompanhamento e cobrança sistemáticos, os processos ficam anos sem qualquer manifestação, em prejuízo dos envolvidos.

No segundo exemplo, é necessário reunir forças, ter organização e capacidade de influência, por se tratar de uma relação de natureza política, pois nas disputas de poder pouco se pode fazer isoladamente, por mais importante que seja a pessoa ou empresa. Formar grupos de pressão, por exemplo, é uma boa alternativa.

Na Assembleia Nacional Constituinte de 1988, por exemplo, houve uma grande disputa em torno da jornada de seis horas ininterruptas nos turnos de revezamento. O Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS) organizou uma grande reação, distribuindo um *folder* com os dizeres “As seis horas que abalarão o Brasil” e quase conseguiu alterar o texto constitucional. Só não logrou êxito porque os sindicatos de trabalhadores, para sustentar a defesa do texto, produziram *folders* contestando o IBS e, principalmente, promoveram manifestações.

As decisões de governo nem sempre são tomadas de modo racional, com base apenas em aspectos técnicos. A maioria é produto de negociação, de disputa de poder entre correntes, grupos ou segmentos representados no governo, situações que são naturais nas democracias, que reservam importantes espaços para as decisões políticas.

Como a sociedade é assimétrica, isto é, alguns são mais poderosos que outros, é fundamental que as pessoas, físicas e jurídicas, se organizem para que haja equidade, justiça e celeridade nas decisões de governo.

Sem essa organização, há riscos de que os direitos humanos não sejam respeitados, de que as pessoas e empresas sejam asfixiadas com uma carga tributária excessiva e de que as leis beneficiem apenas os poderosos.

Para esclarecer o assunto, nos valem de levantamento extraído da tese de doutorado de Luiz Alberto dos Santos sobre a regulamentação do *lobby*, conforme a tabela v, a seguir.

**Tabela V – Órgãos colegiados e sua natureza**

<b>Quantidade e vinculação</b>	<b>Natureza dos colegiados</b>	<b>Período de criação</b>	<b>Segmentos representados</b>
85 órgãos colegiados na administração federal	39 conselhos e colegiados de caráter consultivo	28 conselhos, comitês, fóruns e outras instâncias consultivas ou consultivas e deliberativas foram criados entre 2003 e 2007	121 entidades de defesa de direitos
65 vinculados aos ministérios	40 de caráter consultivo e deliberativo	37 foram criados ou reformulados entre 1988 e 2002	91 entidades empresariais
20 integrantes da estrutura da Presidência da República	8 de caráter exclusivamente deliberativo	Os demais têm sua criação registrada a partir de 1923	55 entidades de trabalhadores urbanos
			56 entidades representativas de trabalhadores e empresários rurais e ambientalistas
			32 entidades representativas de setores populares urbanos