

## 14. Condições para interação entre sociedade e governo

O objetivo deste tópico é chamar a atenção para a necessidade de simetria de informação entre os atores governamentais e não-governamentais no processo de participação e de tomada de decisão, sob pena de que ocorra desvantagem para os agentes econômicos e sociais, que não terão o mesmo nível de conhecimento sobre os temas objeto de debate ou deliberação.

Registre-se, inicialmente, os avanços na administração pública em termos de transparência e acesso a informações, os quais têm contribuído para a melhoria da gestão pública, da avaliação e do monitoramento das políticas e ações governamentais.

Entretanto, como assinalou Luiz Alberto dos Santos, “a assimetria de informação entre atores governamentais e não governamentais é um dos principais obstáculos à efetiva participação cidadã no controle dos atos da Administração Pública e no processo decisório governamental”.<sup>16</sup>

Nesse contexto, é inegável que o processo de transparência na Administração Pública, graças ao avanço das tecnologias da informação e comunicação e de leis que criaram mecanismos de controle do gasto público, deu saltos gigantescos desde a redemocratização do país. Isso pode ser constatado com a criação do Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira), no Governo Sarney, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a criação da CGU (Controladoria-Geral da União) nos governos FHC, e a criação do Governo Eletrônico e do Portal da Transparência na gestão Lula. Os próximos passos rumo ao aprofundamento da transparência e do controle devem ser a aprovação da lei de acesso à informação e a regulamentação do *lobby*.

Cabe destacar que, de fato, a cultura de facilitar a consulta aos registros públicos vem se consolidando nos três poderes da União, a partir da criação de portais com dados e informações sobre praticamente todos os temas que a legislação não considera confidenciais, reservados, sigilosos ou secretos.

16 Trabalho apresentado ao X Congresso Internacional do CLAD – Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento –, realizado no Chile em 2005, sob o título “Prestação de contas, acesso a informação e processo decisório”.

O Legislativo, por exemplo, coloca disponível pela internet toda a legislação federal e os projetos em tramitação, com a íntegra das proposições, assim como a biografia, estudos, pareceres e pronunciamentos dos parlamentares. O Judiciário põe à disposição do público em geral, também via internet, os processos em curso e as informações sobre prestação de contas dos candidatos, no caso da Justiça Eleitoral. Por seu turno, o Executivo permite o acesso ao Diário Oficial da União, no qual estão publicados todos os atos governamentais, e também coloca disponíveis os dados sobre repasse a estados e municípios e cidadãos, como o Bolsa Família, além de informar os convênios e compras governamentais, entre outras importantes iniciativas.

O projeto de lei de acesso à informação (PL 5.228/2009), já em tramitação no Congresso, tem o propósito de reduzir drasticamente a cultura do segredo, retirando o caráter reservado ou sigiloso da quase totalidade das informações e registros públicos. Tem também a função de disciplinar as formas de participação do usuário na administração pública, regulamentando o acesso do público em geral aos arquivos, registros e informações sobre atos governamentais.

A transformação desse projeto em norma jurídica fará que todos os atos, políticas, estudos e registros de interesse do cidadão, do usuário e do contribuinte brasileiro sejam públicos, ampliando a transparência da Administração Pública. Significará uma importante mudança de paradigma no país no que se refere a dados, arquivos e registros públicos, alterando profundamente a forma de relacionamento entre a administração e o cidadão.

O acesso dos cidadãos, dos agentes econômicos e da sociedade organizada às informações produzidas ou mantidas por órgãos do governo será regra, e o sigilo, exceção. Com a futura lei, pelo menos do ponto de vista da oportunidade, todos serão iguais, bastando que acessem os portais ou exerçam o direito de petição.

O referido projeto de lei de acesso à informação, destinado a regulamentar o parágrafo 3º do artigo 37 da Constituição, está em sintonia com os princípios do artigo 5º, incisos XXXIII, segundo o qual “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (...)”, e XXXIV, de acordo com o qual “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou

abuso de poder; e b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”.

O próximo passo, após a aprovação e sanção do projeto de lei de acesso à informação, deve ser o debate da lei do *lobby*, que regulamentará a representação direta e a defesa de interesses afetados por decisões do poder público. Definirá, portanto, as regras sobre a relação entre os agentes econômicos e sociais e os agentes políticos e servidores públicos nos Poderes Executivo e Legislativo nos três níveis de governo, incluindo as exigências para registro, credenciamento e capacitação dos profissionais dos grupos de pressão.

O estudo da matéria está a cargo da Controladoria-Geral da União, que promoveu o Seminário Internacional sobre Intermediação de Interesses: a Regulamentação do Lobby no Brasil, para colher subsídios à proposta. Paralelamente às iniciativas do Poder Executivo, já tramitam no Congresso vários projetos de lei regulamentando a atividade de *lobby*. O mais antigo é de autoria do senador Marco Maciel (DEM/PE). Porém, o mais completo é o do deputado Carlos Zarattini (PT/SP), o PL 1.202/07.

O governo também pretende solicitar aos líderes do Congresso que aprovem o Projeto de Lei nº 7.528, enviado em 2007, que “dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício de cargo ou emprego público”, dentro da lógica de impedir tráfico de influência ou transferência ao setor privado de informações privilegiadas a que teve acesso em razão do cargo. São medidas positivas que contribuem para a transparência, decência e controle dos agentes públicos.

A decisão política do governo de apresentar o projeto de lei de acesso à informação, portanto, é mais um passo importante na democratização da informação e da transparência na administração pública, contribuindo para criar uma cultura republicana e um ambiente de participação, consulta pública e legitimação das ações governamentais.

O acesso à informação, além de favorecer a democracia, a prevenção e o combate à corrupção, é fator determinante para assegurar a participação social e o controle da cidadania sobre atos governamentais, eliminando a assimetria de conhecimento existente entre instituições e pessoas.

A transparência e o acesso, portanto, precisam ser amplos, incluindo todas as etapas da política pública, desde as fases de concepção e formulação, passando pelo processo decisório até a implementação e avaliação para que a participação da sociedade seja efetiva.

## **15. Políticas públicas e ciclo orçamentário**

Neste tópico, o objetivo é apresentar, de modo sucinto, o conceito de política pública, suas arenas e fases de formulação, bem como jogar luz sobre o processo orçamentário, com definições e desmistificação do tecnicismo atribuído às questões orçamentárias, que afastam a sociedade da participação na definição das prioridades do governo.

### **15.1. Políticas públicas**

Conceitualmente, políticas públicas são decisões de governo. Porém, nem toda decisão de governo constitui política pública – como, por exemplo, as leis que tratam de homenagens ou que instituem datas comemorativas ou a emenda constitucional da reeleição.

As políticas públicas, em geral, traduzem a ideia de valor, de alocação de recursos ou benefícios, distribuição de bens e serviços públicos para localidade, indivíduos ou grupos, como também regulam a relação entre pessoas e entre estas e as instituições, públicas e privadas.

É comum as pessoas confundirem políticas públicas com políticas sociais, quando estas são tipos daquelas. Aliás, as políticas públicas são assim chamadas não pelo seu conteúdo, mas pelo caráter de norma pública.

Como bem explica Maria das Graças Rua, as políticas são públicas, e não privadas ou apenas coletivas, porque estão revestidas da autoridade soberana do Poder Público ou porque emanam do Estado, único ente que detém o monopólio legítimo do uso da força para fazer valer suas decisões e ações.<sup>17</sup>

17 Conferir Maria das Graças Rua. "Análise de políticas públicas: conceitos básicos". In: RUA, Maria das Graças e CARVALHO, Maria Izabel Valladão (orgs.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.